

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Información y poder en México**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Tanya Almanzar Murguía**

Directores

**Esther del Campo García**  
**Concepción Anguita Olmedo**

**Madrid, 2017**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



---

## **Información y poder en México**

**Autor: Tanya Almanzar Murguía**

**Directoras  
Esther del Campo García  
Concepción Anguita Olmedo**

**Madrid, 2016**



A mis padres por nunca cortarme las alas

A mi esposo, gracias por seguir impulsándome a ser mejor con tu ejemplo y amor

“No hay ningún premio al final del camino, el premio es el camino mismo”

*José Mujica*



## Agradecimientos

Mi primer pensamiento al recordar el inicio de esta aventura académica me remonta a mis días en la Universidad de Guadalajara donde cursaba los estudios de Maestría. En ese momento aún me planteaba que seguiría después, si mantendría mi camino profesional o no. Por suerte tuve el consejo de un gran amigo y tutor sin el cual nunca hubiera puesto mis ojos en Madrid, gracias Javier Esguevillas, por creer en mí e impulsarme hacia este cambio de vida.

Vivir en España fue una de las mejores experiencias que he tenido, los conocimientos que adquirí no fueron solo académicos, conocí personas maravillosas que me siguen acompañando en los trayectos que recorro y sin cuyo apoyo hubiera sido difícil continuar con mi aventura, les dedico este trabajo a mis hermanitas Hazel, Laura y Diana, a mis chilenos queridos Juané y Rodrigo. Así como a mis amigos Benjamín, Marcin, Cristina y Luzaury. Finalmente a mi otra hermana Simaia, gracias siempre por estar contagiándome esa vitalidad y alegría que en muchos momentos me hizo falta.

Esta experiencia me condujo a un lugar en el que nunca hubiera pensado que estaría. Agradezco todo el cariño y atenciones que recibí en el Latinamerikainstitutet de la Universidad de Estocolmo, al Dr. Fredrik Ugglá por recibirme durante mi estancia en el Instituto, la cual me abrió la puerta a un mayor conocimiento y hacia el equipo de excelentes personas que lo forman. También le dedico este trabajo a mi amiga Mary Pinzón, que a su vez se convirtió en mi otra madre estando tan lejos de casa y viviendo en una cultura ajena totalmente a mí.

De regreso a México también tuve la oportunidad mejorar mi trabajo académico y no hubiera sido posible hacerlo sin el apoyo infinito de otro gran amigo Mark Aspinwall que me permitió llevar a cabo última estancia de investigación en el CIDE. También agradezco a Marisol Ruiz que me haya abierto las puertas de su casa durante esos meses y que hayamos podido cultivar aún más nuestra amistad. Al Dr. Juan Francisco Escobedo cuyos consejos y ayuda han sido invaluable. A mis dos tutoras Esther y Conchi, gracias por su orientación, disposición e interés en mi trabajo, así como su amistad.

No menos importante, a mi madre-sustituta-española Alicia Palacios, te quiero, siempre te tengo presente en mis aventuras y no me olvido del cariño y ayuda que me brindaste siendo yo una completa desconocida para ti. Nunca tendré como pagarte.

Finalmente a mi hermano José Manuel, mis padres José y Amparo, y mi maravilloso esposo Juan Francisco, los amo, sin su constante apoyo nunca hubiera alcanzado esta meta.



<b>Índice</b>	
Glosario .....	1
Resumen.....	7
Abstract.....	11
INTRODUCCIÓN.....	15
Importancia del tema .....	17
Delimitación del objeto de estudio .....	19
Justificación .....	23
Objetivos de investigación.....	25
Objetivos Generales: .....	25
Objetivos Específicos:.....	25
Preguntas de investigación.....	26
<i>Preguntas Generales</i> .....	26
<i>Preguntas Específicas</i> .....	27
<i>Preguntas del estudio de caso</i> .....	27
Hipótesis .....	29
Diseño metodológico .....	29
Estructura de la investigación .....	32
CAPITULO I:.....	33
Marco teórico-conceptual.....	33
1.1.    Introducción: De la transparencia hacia el acceso a la información como derecho	35
1.1.1.    Pensamiento democrático preliminar a la idea de transparencia .....	36
1.1.2.    Entender la transparencia.....	39
1.1.3.    Origen del Derecho a la información y su evolución .....	42
1.1.4.    Expansión del derecho de acceso a la información .....	46
1.1.5.    Distinción entre Transparencia y Acceso a la información frente a la Rendición de Cuentas.....	49
1.2.    Cambio institucional desde la perspectiva histórico-institucional del <i>Path Dependence</i> .....	56
1.2.1.    Procesos de retroalimentación positiva .....	66
1.2.2.    Secuencias reactivas .....	68



1.2.3.	Confluencia de elementos en la teoría .....	69
1.3.	Derechos de propiedad y captura regulatoria.....	72
1.3.1.	Derechos de propiedad .....	72
1.3.2.	Captura regulatoria .....	76
1.4.	La aplicabilidad de la teoría a nuestro caso de estudio .....	82
CAPITULO II: Éxitos y fracasos del presidencialismo en México .....		86
2.1.	Introducción .....	87
2.1.	Presidencialismo y época dorada .....	88
2.2.1.	Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976) .....	89
2.2.2.	José López Portillo (1976 – 1982).....	90
2.3.	Crisis del sistema y preámbulo del cambio .....	94
2.3.1.	Miguel de la Madrid (1982 – 1988).....	96
2.3.2.	Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994).....	100
2.3.3.	El último gobierno a cargo del PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000) .....	105
2.4.	Alternancia en el gobierno .....	113
2.4.1.	El gobierno del cambio, Vicente Fox (2000-2006).....	114
2.4.2.	Continuación y quiebre del panismo, Felipe Calderón (2006-2012).....	125
2.4.3.	Regreso del PRI: Enrique Peña Nieto (2012).....	137
2.5.	Reflexiones finales del capítulo .....	142
CAPITULO III: Diseño legal e institucional del acceso a la información en México .....		145
3.1.	Introducción: Antecedentes de la Ley de transparencia y acceso a la información en México .....	145
3.1.1.	Acceso a la información en el mundo .....	146
3.1.2.	Reforma constitucional de 1977 en México .....	149
3.1.3.	Primeras propuestas legislativas y precedentes sociales .....	152
3.2.	Voluntad política: proceso de Iniciativa de Ley y su aprobación .....	153
3.2.1.	La iniciativa del Ejecutivo en la transición presidencial .....	154
3.2.2.	El Grupo Oaxaca .....	159
3.2.3.	Cabildeo y aprobación de la ley .....	169
3.3.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; y su Órgano Garante	

3.3.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....	175
3.3.2. Instituto Federal de Acceso a la Información .....	180
3.4. Reflexiones finales .....	186
<b>CAPITULO IV: Ejercicio del derecho de Acceso a la Información .....</b>	<b>189</b>
4.1. Situación del acceso a la información a nivel nacional desde una perspectiva general .....	189
4.2. El acceso a la información en la APF .....	194
4.2.1. Metodología del periodo presentado .....	196
4.2.2. Solicitudes de Información .....	197
4.2.3. Recursos de revisión .....	202
4.2.4. Cumplimiento de las dependencias .....	206
4.3. Caso particular. El acceso a la información en seis dependencias del gobierno federal .....	209
4.3.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP .....	210
4.3.2. Secretaría de Gobernación – SEGOB .....	213
4.3.3. Procuraduría General de la República – PGR .....	215
4.3.4. Secretaría de la Defensa Nacional – SEDENA .....	217
4.3.5. Secretaría de Economía – SE .....	219
4.3.6. Presidencia de la República .....	221
4.3.7. Resultados de las 6 dependencias .....	223
4.4. Reflexiones finales .....	230
<b>CAPITULO V: Transformación legislativa a nivel Constitucional del acceso a la información .....</b>	<b>235</b>
5.1. La primera reforma constitucional de 2007 .....	235
5.1.1. Construcción y contenidos de la reforma .....	235
5.1.2. Resultados .....	239
5.2. Segunda reforma constitucional en 2014 .....	243
5.2.1. Contenido de las propuestas .....	243
5.2.2. Implicación de la sociedad civil y el desarrollo del proceso legislativo .....	251
5.3. Reflexiones finales del capítulo .....	267
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>272</b>

6.1. Path dependence. Teoría y hechos .....	272
6.2. Captura regulatoria. Teoría y hechos .....	280
6.3. Comprobación de hipótesis.....	291
<b>CONCLUSIONS</b> .....	297
6.1. Path dependence. Theory and facts.....	296
6.2. Regulatory capture. Theory and facts .....	303
6.3. Hypothesis testing.....	313
<b>ANEXOS</b> .....	297
Anexo I .....	317
Anexo II .....	325
Anexo III.....	326
Anexo IV.....	329
Anexo V .....	330
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	331

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Crecimiento del PIB (% anual) en México (1976-1982) .....	94
Gráfico 2. Sujetos obligados que incluyen en las Leyes Estatales .....	192
Gráfico 3. Evaluación de las Leyes Estatales de acceso a la información respecto a sus contenidos .....	193
Gráfico 4. Solicitudes de información a nivel Nacional y Federal.....	194
Gráfico 5. Histórico anual de la temática de las solicitudes a la APF .....	195
Gráfico 6. Tendencia de respuesta a las solicitudes .....	198
Gráfico 7. Proporción de las respuestas terminales negativas .....	200
Gráfico 8. Entrega de respuestas intermedias.....	202
Gráfico 9. Solicitudes a la APF que causaron recurso de revisión.....	203
Gráfico 10. Tendencia anual de las resoluciones a los recursos.....	205
Gráfico 11. Vistas anuales a los OIC.....	206
Gráfico 12. Dependencias con más vistas (periodo 2003-2013).....	207
Gráfico 13. Denuncias ante la SFP por incumplimiento del mandato del IFAI .....	208
Gráfico 14. Respuestas anuales entregadas por la SHCP .....	211
Gráfico 15. Tipo de respuesta que causó recurso de revisión .....	212
Gráfico 16. Resolución anual de los recursos de revisión .....	212
Gráfico 17. Respuestas de la SEGOB con más recursos de revisión .....	214
Gráfico 18. Respuestas de la PGR que causaron más recursos .....	216
Gráfico 19. Resolución a los recursos de revisión por año .....	216
Gráfico 20. Tipo de respuesta que derivó en recurso de revisión.....	218
Gráfico 21. Respuestas que causaron más recursos de revisión.....	219
Gráfico 22. Respuestas entregadas durante 2003-2013.....	220
Gráfico 23. Sentencia de los recursos de revisión a las respuestas más comunes (periodo 2003-2013) .....	221
Gráfico 24. Respuesta anual entregada por la Presidencia .....	222
Gráfico 25. Tipo de respuesta que derivó en recurso .....	223
Gráfico 26. Solicitudes recibidas anualmente por cada dependencia.....	224
Gráfico 27. Tipo de respuesta entregada por cada dependencia.....	225
Gráfico 28. Dependencias con más vistas a los OIC.....	227
Gráfico 29. Denuncias del IFAI ante la SFP por incumplimiento a sus resoluciones.....	229
Gráfico 30. Respuestas anuales de la APF a las solicitudes de información.....	231
Gráfico 31. Respuestas con más recursos de revisión* .....	232
Gráfico 32. Proceso de retroalimentación positiva del sistema político en México.....	274
Gráfico 33. Proceso de retroalimentación positiva del sistema político en México.....	276
Gráfico 34. Elementos del cambio institucional en el acceso a la información en México .....	282

Gráfico 35. Respuestas otorgadas por la SEGOB ..... 327

Gráfico 36 ..... 328

Gráfico 37 ..... 328

## Índice de Tablas

Tabla 1. Debilidades del DAI denunciadas en la primera década de su puesta en marcha	193
Tabla 2. Proporción de las respuestas terminales positivas por año*	198
Tabla 3. Proporción de las respuestas terminales negativas por año	201
Tabla 4. Respuestas más entregadas y más recurridas	203
Tabla 5. Las diez dependencias que reciben más recursos de revisión y más vistas a los OIC	207
Tabla 6. Respuesta terminal que otorgó la SHCP a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)	210
Tabla 7. Respuesta terminal que otorgó la SEGOB a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)	213
Tabla 8. Respuesta terminal que otorgó la PGR a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)	215
Tabla 9. Respuesta terminal que otorgó la SEDENA a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)	217
Tabla 10. Respuesta terminal que otorgó la Secretaría de Economía a las solicitudes de información	220
Tabla 11. Respuesta terminal que otorgó la Presidencia a las solicitudes de información	222
Tabla 12. Incremento de las respuestas intermedias de 2012 a 2013	225
Tabla 13. Recursos y tipos de respuestas con recurso de revisión	226
Tabla 14. Recursos de revisión resueltos de fondo por dependencia	227
Tabla 15. Tipos de respuesta y porcentaje de recursos recibidos	228
Tabla 16. Propuestas PVEM y Grupos Parlamentarios	236
Tabla 17. Ampliación de sujetos obligados en el artículo 6º	244
Tabla 18. Principios rectores en la actuación del órgano garante	244
Tabla 19. Propuesta para las competencias del órgano garante	245
Tabla 20. Resoluciones del órgano garante	246
Tabla 21. Integrantes del órgano garante	247
Tabla 22. Valoración de las propuestas presentadas por grupo político	250
Tabla 23. Aportaciones y comentarios de cuatro Secretarías Federales al proyecto de reforma	255
Tabla 24. Propuestas de Reforma 2012	262
Tabla 25. Variables intervinientes en el acceso a la información en México	283
Tabla 26. Votación en Comisiones Unidas	288

## **Índice de Cuadros**

Cuadro 1. Cuestionario aplicado en las entrevistas .....	317
Cuadro 2. Lugar y fecha de las entrevistas realizadas .....	321
Cuadro 3. Semblanza curricular de los entrevistados .....	322
Cuadro 4. Diferencias básicas entre la propuesta de ley del Grupo Oaxaca y el Ejecutivo Federal .....	325
Cuadro 5. Clasificación por tema de las solicitudes de información.....	326
Cuadro 6. Catálogo de posibles respuestas a las Solicitudes de información .....	327
Cuadro 7 Composición de las Cámaras Legislativas.....	330

## **Glosario**

AFI:	Agencia Federal de Investigaciones
AGA:	Alianza por el Gobierno Abierto
AGN:	Archivo General de la Nación
AI:	Acceso a la Información
APF:	Administración Pública Federal
ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
BANOBRAS:	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
BANXICO:	Banco de México.
BBC:	British Broadcasting Corporation
BM:	Banco de México
CADA:	Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos
CAS:	Centro de Atención a la Sociedad
CD:	Cámara de Diputados.
CEDOC:	Centro de Información y Documentación del IFAI
CEVIFAI:	Centro Virtual de Formación IFAI
CFE:	Comisión Federal Electoral
CIAPDP: Privacidad	Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad
CISEN:	Centro de Investigación y Seguridad Nacional



CITCC:	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción
CJF:	Consejo de la Judicatura Federal
CJI:	Comité Jurídico Interamericano
CNBV:	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNDH:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CNI:	Corporación de Noticias e Información
CNTE:	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COFEMER:	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COFETEL:	Comisión Federal de Telecomunicaciones
COFIPE:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COMAIP:	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
CONDUSEF:	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPARMEX:	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CS:	Cámara de Senadores.
DAI:	Derecho de acceso a la información
DAIP:	Derecho de acceso a la información pública.

DEA:	Drug Enforcement Administration
Derechos ARCO:	Derechos de acceso, rectificación o corrección, cancelación y oposición de datos personales.
DIF:	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF:	Diario Oficial de la Federación
FDN:	Frente Democrático Nacional
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GESOC:	Gestión Social y Cooperación A.C.
IDAIM:	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México.
FUNDAR	
IDE:	Impuesto a los Depósitos en Efectivo
IETU:	Impuesto Empresarial de Tasa Única
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
IFE:	Instituto Federal Electoral
IFT:	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMCO:	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI:	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (que sustituye a IFAI)
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública
INDEP:	Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales
INE:	Instituto Nacional Electoral (que sustituye a IFE).

INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INFONAVIT:	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
IPAB:	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
IPEC:	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IPV:	Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IST:	Indicador de seguimiento de Transparencia
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
LFA:	Ley Federal de Archivos
LFEP:	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LFPDPPP:	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
LFTAIPG:	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MIR:	Manifestación de Impacto Regulatorio
NAFIN:	Nacional Financiera S.R.C.
OAIP:	Órgano de acceso a la información pública.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OGP:	Open Government Partnership
OIC:	Órgano Interno de Control

PAN:	Partido Acción Nacional
PANAL:	Partido Nueva Alianza
PARM:	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM:	Partido Comunista Mexicano
PEMEX:	Petróleos Mexicanos
PGR:	Procuraduría General de la República
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT:	Portal de Obligaciones de Transparencia
PPS:	Partido Popular Socialista
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PROFECO:	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEDET:	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE:	Secretaría de Economía
SECODAM:	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEDENA:	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB:	Secretaría de Gobernación

SEMAR:	Secretaría de Marina
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SER:	Secretaría de Relaciones Exteriores
SFP:	Secretaría de la Función Pública
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEDF:	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales
SISI:	Sistema Informatizado de Solicitudes de Información
SNSP:	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSA:	Secretaría de Salud
TELMEX:	Teléfonos de México S.A. de C.V.
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
TFCA:	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
TFJFA:	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
TRIFE:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TSA:	Tribunal Superior Agrario.
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México
VG:	Visitaduría General

## Resumen

Transcurrida una década de la creación y establecimiento de la legislación que garantiza el acceso a la información en México, es el momento para realizar un análisis que permita determinar hasta qué punto la dinámica de las decisiones políticas vinculadas con los procesos de creación o modificación de las instituciones sigue una trayectoria de dependencia institucional o si ha sufrido un cambio en los últimos diez años. Esta investigación se centra en analizar cómo se desarrolló el último proceso legislativo y de negociación política –iniciado en el año 2012 a propuesta de la entonces nueva administración del país, en el que se reformó la Constitución Política en materia de acceso a la información.

Considerando los factores contextuales del país, el objetivo de esta investigación es comprobar hasta qué punto los intereses de los decisores políticos pueden influir en la garantía de los derechos individuales al momento de definir los contenidos de los instrumentos legislativos que generan los cambios institucionales, que están vinculados con el desarrollo de la democracia en el país y cuyos resultados pueden ser benéficos, o, por el contrario, ineficientes e incluso dañinos.

Aunque existe una extensa bibliografía de investigaciones enfocada en la transparencia y el acceso a la información como elementos base de la rendición de cuentas<sup>1</sup>, persiste la necesidad de estudiar la influencia que el control político ejerce en la materia; por ello, esta investigación propone analizar el último proceso político que ha reformado este derecho, con el fin de entender la interacción entre la élite política y el cambio institucional y si con la nueva propuesta aprobada en 2014 se pretende hacer evolucionar este derecho y su ejercicio, o si por el contrario, se emplea como un intento para hacer prevalecer la trayectoria de dependencia institucional que desde la época post-

---

<sup>1</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). Coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

SCHEDLER, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal Acceso a la Información Pública, México. Cuadernos de Transparencia n°. 3. Octubre.

FOX, Jonathan (2007). “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in Practice*, volume 17, n° 4–5, august.

revolucionaria ha imperado en el país, a través del secretismo y la opacidad que han facultado las prácticas corruptas, de abuso de poder, padrinazgo y corporativismo.

Ya que la trayectoria que ha caracterizado a la política en México ha ido de la mano con la centralización del poder y el secretismo; la base teórica empleada en esta investigación es el nuevo institucionalismo, especialmente, Teoría del Path Dependence como herramienta de análisis. De la misma forma se apoyara en las aportaciones de la captura regulatoria (regulatory capture), pues la influencia que ejercen ciertos actores sobre los procesos en los que se forman las normas y leyes para privilegiar sus intereses daña el desempeño de las instituciones.

Los objetivos generales de esta investigación son dos.

I. Identificar si el cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información en México está condicionado por los procesos de dependencia de la trayectoria cuyas características son la opacidad, la centralización del poder, el patronazgo y el clientelismo –que durante largo tiempo han caracterizado a los gobiernos mexicanos.

II. Precisar cuáles son las características necesarias para evitar que las nuevas instituciones se conviertan en fachadas democráticas que se encuentren capturadas por estar sometidas a una influencia política real que obstaculiza el conocimiento de la realidad y de las políticas públicas negligentes o abusivas.

La investigación contextual presentada en nuestro estudio demuestra, junto con el proceder de los agentes decisores en la reciente reforma constitucional, que el proyecto de cambio institucional para el caso del acceso a la información en México (e incluso los temas anticorrupción vinculados), ha estado motivado no por lograr transformaciones mayores en el tema sino que sus incentivos estaban vinculados a reforzar los procesos de dependencia y a su vez ganar una legitimación política y social que facilitaría adeptos al gobierno en turno.

De esta forma, los resultados de la investigación demuestran que las reformas que afectaron el DAI han sido influidos por la inercia de los agentes de decisión para preservar el sistema ya existente sin que ello revelara un rechazo al tema, pero si una intensión por garantizar herramientas que evitaran el escrutinio en ciertos temas así como la

preservación de sus intereses a través de un proceso de captura regulatoria por parte de los intereses políticos, donde los intereses de grupos privados como los empresariales, no tienen cabida, pues se trata de una captura de dependencias o representantes de la propia administración pública que producen información referente a su funcionamiento, decisiones y empleo de recursos, misma que tiene que ver con implicaciones no sólo de poder, sino también con la posibilidad de ser llamado a cuentas derivado de sus acciones o decisiones.

En síntesis, podemos decir que las reformas aprobadas el año 2014 en materia de acceso a la información sí buscaron mejorar la materia, pero el resultado se produjo puesto que existía un acuerdo alrededor del tema ya que la forma en que se desarrolló el proceso legislativo demostró que los intereses de los actores sí podrían haber afectado el resultado de la misma.

Aunque la información que se ha logrado recopilar a través de los distintos capítulos no revela la existencia de una captura total por parte de alguno de los agentes de cambio involucrados en el proceso de reformas al acceso a la información en México – donde alguno hubiera conseguido imponer sus intereses. Sí hemos podido identificar que principalmente dichos actores intentaron establecer reglas ineficientes en el contenido de la reforma para beneficiar a ellos por conducto de los partidos políticos, y a otros sujetos obligados en la materia por medio del Consejero Jurídico de la Presidencia. También, ha sido posible comprobar que el poder de decisión ya no se encuentra centralizado como antaño en el Presidente y su partido.

Además, ha sido posible constatar que todos los actores involucrados en los procesos de negociación efectivamente intentan obtener alguna ganancia de su participación, agencias de la administración federal, autoridades, e inclusive los colectivos que agrupan a las asociaciones civiles y expertos; sin que ello signifique que nos encontramos ante un panorama de una captura por parte de alguno de los grupos involucrados.





## Abstract

A decade has passed since the creation and establishment of legislation guaranteeing the access to information in Mexico. This requires an analysis to determine if the dynamics of policy decisions in the processes of creation or modification of institutions follows a logic of path dependence, or if there are new dynamics emerging over the last ten years. This research focuses on analyzing the legislative process and political bargaining which began in 2012 following a proposal by the President, and which resulted in an amendment to the Constitution on access to information.

Considering the country's contextual factors. The aim of this research is to establish how far the interests of policy-makers can affect individual rights during the definition of the contents of legislative instruments, which also produce institutional changes. These transformations are linked to the country's democratic development, and their results can be either beneficial or inefficient, and in some cases, even harmful.

Widespread academic work focuses on transparency and access to information as a basic element of accountability<sup>2</sup>; nevertheless a lack of analysis studying the influence of political control on the subject remains. Therefore, this research aims to evaluate whether the latest political process (between the political elites) that amended this right was intended to make it better or whether on the contrary, it was used to maintain the status quo—in other words to reinforce the path dependent institutional configuration that has prevailed since the post-revolutionary era, in which secrecy and opacity have empowered corrupt practices, abuse of power, patronage and corporatism.

The theoretical basis used in this research is new institutionalism, using as an analytical tool Path Dependence Theory. Likewise, Regulatory Capture principles are

---

<sup>2</sup> For example: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). Coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.  
SCHEDLER, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal Acceso a la Información Pública, México. Cuadernos de Transparencia n°. 3. Octubre.  
FOX, Jonathan (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, Volume 17, N° 4–5, Agosto.

taking into consideration the influence of certain actors during the decision making process in which rules and laws are molded to favor their interests and harm the performance of institutions.

The general objectives of the research are twofold.

I. Identify whether institutional change in transparency and access to information in Mexico are structured by path dependence, characterized by opacity, power centralization and patronage (which have long defined Mexican governments).

II. Detect the features needed to prevent new institutions from becoming democratic facades captured by political forces which then contribute to negligent or abusive practices.

Contextual research presented in the study shows that the decision-makers' behavior during the recent constitutional reform was not motivated by the desire to achieve major transformations. Their incentives were to achieve two goals: first, to strengthen the dependence structures and second, to gain political and social legitimacy that would facilitate supporters of the current government.

Our results show that the reform which affected access to information rights has been influenced by the inertia of the decision makers. Their aim was to preserve the existing system without appearing to rejection it. This group tried to guarantee that there would be no scrutiny on certain issues, and to preserve their interests through a process of regulatory capture of political interests. In our case, the interests of private groups such as businesses had no place, because the information produced by the government agencies and public servants reveals their functions, decisions and use of public resources. The repercussions of disclosing the information are not only power, but also the likelihood of being held to account because of their actions or decisions.

In sum, we can say that the reforms adopted in 2014 regarding access to information did improve this right; this was because of the existence of a social agreement on the issue, and the vigilance of various social organizations. Without these, the legislative outcome would have been adversely affected by decision-makers or other actors.

The information collected during the investigation does not suggest that special interests were able to impose their preferences on the reform process. However we have identified that these actors attempted to establish inefficient rules to benefit some agencies or other groups (such as political parties). It has also been possible to verify that the power of decision making is no longer centralized as it was before by the President and his party.

In addition, it is clear that all groups and actors involved in the negotiation process sought to profit from their participation including federal government agencies, other authorities, and civil society groups; everyone attempted to achieve their interest and objectives at the expense of the common good.



## INTRODUCCIÓN

Las prácticas corruptas en la administración pública de México se han preservado a lo largo del tiempo por diversas causas lo que ha ido provocando una falta de legitimidad que solo puede otorgarse, a través de mecanismos efectivos en materia de transparencia y rendición de cuentas imprescindibles en la lucha contra la corrupción<sup>3</sup> y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El actual desequilibrio entre las demandas de la sociedad y el sistema político viene motivado en gran parte por los altos índices de corrupción, que han mermado los niveles de gobernabilidad del Estado, dando como resultado un mínimo aprovechamiento de los recursos públicos<sup>4</sup>. A raíz de esta problemática, la percepción social de que el Estado no está cumpliendo debidamente su papel genera descontento y merma la legitimidad del gobierno. En este contexto la sociedad civil ha intervenido logrando ser un interlocutor con mayor voz al que se escucha, un ejemplo de ello es su participación en el tema del acceso a la información y la transparencia en el que se ha logrado fortalecer un derecho individual incómodo para quienes ostentan el poder.

Una década posterior a la creación y establecimiento de la legislación que garantiza el acceso a la información en el país nos obliga a realizar un análisis que permita determinar hasta qué punto la dinámica de las decisiones políticas vinculadas con los procesos de creación o modificación de las instituciones sigue una trayectoria de dependencia institucional o si ha sufrido un cambio durante los últimos diez años. Esta investigación se centra en analizar cómo se desarrolló el último proceso legislativo y de negociación política –iniciado en el año 2012 a propuesta de la nueva administración del país, en el que se reformó la Constitución Política en materia de acceso a la información – de la cual nos ocuparemos. El proceso de reforma constitucional que analizaremos simboliza una primera etapa de transformación ya que posteriormente se deberá desarrollar a nivel secundario una ley general que regule el tema de forma unificada en todo el país –

---

<sup>3</sup> MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México

<sup>4</sup> MORRIS, Stephen (2009). *Political Corruption in Mexico. The impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers. USA. p. 29.

aún pendiente en el momento de concluir esta investigación. Ambos proyectos, constituyen una refundación del funcionamiento y garantía de este derecho relativamente nuevo en México. Para ello tomaremos en consideración dos momentos en el avance y ejercicio del acceso a la información en el país. El primero está relacionado con la creación de la legislación en la materia, aprobada en el año 2002, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puesta en marcha un año más tarde a través de su órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información (en adelante IFAI). El segundo momento está vinculado a la primera reforma constitucional en la materia, que se llevó a cabo en el año 2007.

Es importante recalcar que el contexto político y social del país ha sufrido un cambio importante desde finales de la década de 1990, ya que paulatinamente se descentralizó el poder lo que permitió su rotación, ello a su vez facultó una mayor libertad de prensa e información disponible así como el desarrollo de una sociedad civil más participativa y el incremento de la competición política. Sin embargo, los niveles necesarios de desarrollo y libertad en éstos y otros temas continúan pendientes, sobre todo si consideramos la actual situación que atraviesa el país causada por el constante incremento de la pobreza así como la problemática del tráfico de drogas y la violencia que les acompaña. Además, existe el riesgo de que estos elementos puedan facultar que la tesitura del contexto se utilice en forma negativa por los gobernantes, haciendo posible que la centralización –como se hacía antaño– del poder y de la toma de decisiones (característica de las antiguas administraciones priistas) pongan en riesgo la erradicación de la corrupción en la vida pública y consintiendo que la impunidad y la opacidad prevalezcan minando el Estado de Derecho.

Considerando esta realidad, el objetivo de esta investigación es comprobar hasta qué punto los intereses de los decisores políticos pueden influir en la garantía de los derechos individuales al momento de definir los contenidos de los instrumentos legislativos que generan los cambios institucionales, que están vinculados con el desarrollo de la democracia en el país y cuyos resultados pueden ser benéficos, o, por el contrario, ineficientes o incluso dañinos.

### Importancia del tema

Acceder a la información pública gubernamental permite desarrollar el derecho a la libre expresión como herramienta que garantiza la búsqueda, recepción y difusión de información, ello habilita el desarrollo social e individual de las personas y faculta el goce de otros derechos. El acceso a la información es un derecho universal, su origen proviene del derecho a la libertad de expresión, garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19). Estas herramientas han favorecido el desarrollo de éste derecho básico; por ello, se ha reconocido que el acceso a la información es un derecho transversal que sirve para ejercer derechos como el de la vivienda, la salud, la alimentación, la educación, la participación política, cultural o incluso, la posibilidad de un juicio justo además, de la libertad de expresión<sup>5</sup>.

En últimos veinticinco años, la protección del derecho a la información vía la implementación de leyes de acceso a la información ha progresado enormemente. En 1995 tan sólo trece países<sup>6</sup> contaban con una ley de acceso a la información, mientras que en el año 2012 son más de noventa y cinco países, los que ya garantizan este derecho<sup>7</sup>. Esta expansión a nivel mundial requiere de un marco legal efectivo en la materia que garantice su implementación y pueda erradicar los daños que genera la opacidad instalada en el aparato burocrático del Estado<sup>8</sup>; en la última década diversos autores y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional han advertido la existencia de un desequilibrio entre las demandas de la sociedad y los gobiernos cuando éstos no asumen su responsabilidad de rendir cuentas<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> GUERRA FORD, Mauricio (2013). Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, p. 6.

<sup>6</sup> Suecia (1766), Estados Unidos (1966), Francia (1978), Australia (1982), Nueva Zelanda (1982), Canadá (1983), Colombia (1985), Austria (1987), Dinamarca (1987), Italia (1990), Países Bajos (1991), Bélgica (1994) y Belice (1994). Fuente: Freedominfo.org, [recurso electrónico] en: <http://www.freedominfo.org/chronological-and-alphabetical-lists-of-countries-with-foi-regimes/> consulta: 10 de Julio de 2013.

<sup>7</sup> Article 19. Freedom on information, [recurso electrónico] en: <http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html> consulta: 08 de Julio de 2013.

<sup>8</sup> Centre for Law and Democracy. *Global Right information update*. Julio 2013. [recurso electrónico]: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/GRTIU.pdf>

<sup>9</sup> FOIANet: <http://www.foiadvocates.net/>



En base al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) presentado por Transparencia Internacional, es posible identificar cuál es la apreciación de la sociedad respecto al problema de la corrupción. El caso de México es claro, en el año 2012 la calificación que obtuvo el país lo situó en la posición 105 de un ranking de 176, alcanzando la misma nota que Bolivia y Kosovo<sup>10</sup>. Una revisión histórica de los resultados del IPC reflejan que la evaluación del país no ha mejorado, ya que a lo largo de los últimos siete años la nota media obtenida es de 3,3<sup>11</sup> (donde lograr una calificación de 10 supone la inexistencia de prácticas corruptas en el país). Dentro de esa nota media los años 2010 y 2011 son los peor evaluados, con resultados de 3,1 y 3 respectivamente. A pesar de que el IPC como instrumento para evaluar esta problemática ha sido muy debatido, continúa siendo un referente que nos permite tener una noción de la problemática a la que se enfrenta cada Estado.

Dicha realidad evidencia la situación crítica en la que se encuentra México, donde el control político es un fenómeno que continúa imponiéndose ante las instituciones e incluso ante las leyes, coadyuvando a la preservación de los intereses privados de los actores políticos<sup>12</sup>.

A pesar de que existe una extensa bibliografía de investigaciones enfocada en la transparencia y el acceso a la información como elementos base de la rendición de cuentas<sup>13</sup>, persiste la necesidad de estudiar la influencia que el control político ejerce en la materia. Por ello, esta investigación propone analizar el último proceso político que ha reformado este derecho, con el fin de entender la interacción entre la élite política y el

<sup>10</sup> La calificación de México en 2012 fue de 3,4. Transparency International. Corruption Perception Index 2012. [recurso electrónico]: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>, consulta: 01 de julio de 2013.

<sup>11</sup> El periodo de siete años comprende 2005 a 2012. La evaluación que México recibió por año fue la siguiente: 2005: 3,5/ 2006: 3,3/ 2007: 3,5/ 2008:3,6/ 2009:3,3/ 2010:3,1/ 2011:3/ 2012:3,4. Fuente: Transparency International. Corruption Perception Index, Archive site [recurso electrónico]: [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/previous](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous), consulta: 01 de julio de 2013.

<sup>12</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*. Ed. Aguilar. México., p. 85-91.

<sup>13</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). Coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

SCHEDLER, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal Acceso a la Información Pública, México. Cuadernos de Transparencia n°. 3. Octubre.

FOX, Jonathan (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, Volume 17, N° 4-5, Agosto.

cambio institucional y así comprobar si con la nueva propuesta aprobada en 2014 se pretende hacer evolucionar este derecho y su ejercicio, o si por el contrario, se emplea como un intento para hacer prevalecer la trayectoria de dependencia institucional que desde la época post-revolucionaria ha imperado en el país a través del secretismo y la opacidad que han facultado las prácticas corruptas, de abuso de poder, padrinazgo y corporativismo.

Teniendo en cuenta el argumento de Douglas North de que las limitaciones culturales no sólo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que también proporcionan una clave para explicar la trayectoria del cambio histórico<sup>14</sup> además, tenemos que considerar que la ausencia de un cambio institucional de gran calado en el país está relacionada con las restricciones formales e informales bajo las que se rigen las instituciones. Las aportaciones académicas como las de North, Libecap y Putnam<sup>15</sup> permiten entender cuáles son los elementos que influyen en la ejecución de un cambio institucional generalizado o si dicho cambio está influenciado por actores que hacen prevalecer sus intereses en el proceso de transformación institucional, capturando las instituciones. De esta forma podemos identificar más fácilmente los elementos que intervienen en nuestro caso de estudio.

### **Delimitación del objeto de estudio**

La definición minimalista de la democracia ha defendido la tesis de la consolidación de la misma mediante la celebración de elecciones libres y periódicas<sup>16</sup>. Sin embargo, ha quedado demostrado que las elecciones no son el único mecanismo que puede resolver los problemas de la democracia<sup>17</sup>. El caso de México sirve de ejemplo cuando observamos que el camino emprendido hacia la democratización estuvo centrado durante

---

<sup>14</sup> NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, U.K., p. 6.

<sup>15</sup> PUTNAM, Robert D (1992). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

<sup>16</sup> SCHUMPETER, Joseph (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Taylor & Francis e-Library. USA, 2003, p. 269.

<sup>17</sup> DAHL, Robert (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press. USA.

varias décadas en el fortalecimiento electoral, conducido en un contexto semi-autoritario<sup>18</sup>. A la lucha electoral que inició su evolución en la segunda mitad de la década de los años setenta se le otorgó una importancia constante, que llegó hasta la reforma de 1996 que fortaleció la cuestión electoral. Empero, aunque el tema debió pasar a segundo plano para continuar con el fortalecimiento del resto de las instituciones del país, esto no sucedió.

Tomando en consideración las aportaciones de Dahl en las que estableció que en la relación poliarquía-democracia las instituciones de la primera son necesarias para conseguir la segunda, se demuestra que un régimen democrático no sólo incluye los componentes electorales —elecciones libres, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos; sino también los de libertad de expresión, autonomía asociativa y variedad de fuentes de información como elementos necesarios que permiten aumentar la participación y el debate público<sup>19</sup>.

Respecto a estos últimos elementos, importa subrayar que sus raíces se encuentran en el pensamiento liberal que desarrolló la idea de publicidad, la cual para los filósofos Kant y Bentham representaba el uso de la razón<sup>20</sup>. Ahí encontramos los orígenes de lo que posteriormente evolucionaría a los conceptos de transparencia y los derechos de información y de acceso a la información como componentes de la democracia.

Por esta razón, el desarrollo de herramientas institucionales efectivas constituye aún una materia pendiente en el país. A pesar de que se produjeron coyunturas importantes en materia política, como fue el fin de los 71 años consecutivos de administraciones pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la oportunidad que se generó en el año 2000 a raíz de la ruptura del poder, no contribuyó a erradicar los vicios y costumbres de la forma de gobernar de las antiguas administraciones, que persisten en la actualidad<sup>21</sup>; por ello, a esta transformación Jesús Silva-Herzog la denominó transitocracia al que define como:

---

<sup>18</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, 2da. Edición. México, p. 94.

<sup>19</sup> DAHL, Robert (1992). *La Democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, p. 267.

<sup>20</sup> AGUILAR RIVERA, J. Antonio (2008). “*Transparencia y democracia: claves para un concierto*”. Cuadernos de transparencia n°. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, p. 12.

<sup>21</sup> MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, p. 15.

...un sistema político con un amplio pero irresponsable pluralismo en donde los actores políticos adquieren el poder para bloquear las acciones de los adversarios pero carecen de la determinación para actuar en concierto. Enjambre de vetos, equilibrio de excesos, concierto de sordos, la transitocracia es un régimen político en que los diversos actores tienen una ambigua relación con la legalidad, la cual suspenden o ignoran cuando la causa lo exige<sup>22</sup>.

No obstante, una de las conquistas posteriores a la alternancia en la Presidencia – del año 2000, fue la exitosa institucionalización en 2002 de la transparencia y el acceso a la información del sector público que posteriormente, en 2007, llevarían a reformar las normas constitucionales en la materia en un intento de hacer evolucionar el tema, ya que al no existir en México uniformidad en el acceso a la información, lo transparente y claro en la escena gubernamental continúa presentándose como una particularidad y no una generalidad<sup>23</sup>.

La falta de instituciones fuertes y efectivas que orienten la lucha contra la opacidad y las prebendas –que durante mucho tiempo ha caracterizado a México<sup>24</sup>, son imprescindibles particularmente en la etapa actual que han facultado –a través de las elecciones del año 2012, la vuelta del PRI a la presidencia de la República, partido que durante los doce años de su ausencia en la presidencia no dejó la primera línea de la política, y cuyas administraciones en décadas previas se caracterizaron por sus elementos semi-autoritarios, de opacidad en sus manejos, y por sus prácticas corporativas y clientelares<sup>25</sup>. Estos antecedentes, así como los incurridos durante los gobiernos panistas mantienen en alerta continua a la sociedad, la comunidad académica<sup>26</sup> y las organizaciones civiles<sup>27</sup>, ya que en los últimos años, tal como mostraron Guerrero y Bookman la

<sup>22</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México, p. 63.

<sup>23</sup> TORRES & HERNÁNDEZ, 2008 “Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano”. *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, n°. 3, septiembre-diciembre, p. 120.

<sup>24</sup> MORRIS, Stephen (2009). *Political Corruption in Mexico. The impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers. USA.

<sup>25</sup> MAGALONI, Beatriz (2006). *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge University Press. NY, USA, p. 18.

<sup>26</sup> Entre los más destacados Aguayo, Crespo, Escobedo, Guerrero, Luna Pla, Villanueva

<sup>27</sup> Gestión Social y Cooperación, Fundar, Transparencia Mexicana, Artículo 19, México Infórmate, etc.

transparencia parece haber revelado las malas prácticas y la corrupción en México sin realmente imponer sanciones que erradiquen dichas prácticas<sup>28</sup>.

El problema, como bien lo definió Roberts, es que “una ley de transparencia es principalmente una herramienta para regular la lucha por el control de la información gubernamental, pero no un instrumento que elimine este conflicto”<sup>29</sup>, siendo así, la institucionalización del acceso a la información y la transparencia constituyen sólo un primer paso hacia la rendición de cuentas en la que no sólo se explique el porqué de las decisiones públicas, sino que además se incluya la voz de los ciudadanos y se sancione a quienes incumplan su mandato.

No obstante, en este primer paso en el que se encuentra México, aún resta por asignar medidas eficientes que mejoren las condiciones del acceso a la información y la transparencia. La necesidad de vigilar la operación rutinaria de sus elementos legislativos se inicia desde la creación y definición de los mismos, con el fin de evitar que tan sólo se constituyan en una herramienta retórica potencializada y que en la práctica se vuelvan poco efectivos.

Por ello, se ha dispuesto en esta investigación que la recopilación de la información se realizará por medio del análisis y compilación de dos tipos de información. Primero de forma cualitativa, reuniendo la opinión de expertos (sociedad civil y academia) en la materia, legisladores partícipes en el proceso constituyente de la ley, así como de funcionarios públicos encargados de garantizar el cumplimiento del derecho a la información (en el IFAI). Y posteriormente de forma cuantitativa, analizando el tipo de respuesta de las solicitudes de acceso a la información dirigidas a las instancias federales durante la primera década de su institucionalización y las respuestas a las mismas; así como el panorama que a nivel nacional se ha ido desarrollando sobre la cuestión. Elementos que permitirán identificar si ha existido una variación en el ejercicio del derecho a la información y respuesta que se da a las solicitudes, lo cual permitirá establecer si las nuevas enmiendas han contribuido a mejorar los procesos del acceso a la información, o por el contrario, han perseguido un fin político.

---

<sup>28</sup> GUERRERO y BOOKMAN (2009). *Op. cit.*

<sup>29</sup> ALASDAIR, Roberts (2006) “Dashed expectations: governmental adaptation to transparency rules”, en HOOD and HEALD. *Transparency the key to better governance?* Oxford University Press. UK, p. 109.

### Justificación

Los regímenes presidencialistas semi-autoritarios han caracterizado el contexto político de México a lo largo de su historia, ejerciendo el poder mediante la restricción de libertades con el propósito de generar una centralización del poder en el Ejecutivo, lo que permitió subordinar los demás poderes, produciendo una fuerte institucionalización sometida al poder presidencial que limitó la cultura ciudadana y la sociedad civil<sup>30</sup>.

En 1977 se llevó a cabo una transformación del escenario nacional, cuando las reformas constitucionales implementadas ese año, establecieron por primera vez el derecho de los ciudadanos a acceder a la información, con la garantía del Estado<sup>31</sup>. A pesar de que originalmente esos cambios en la Constitución del país se idearon con el fin de regenerar la arena electoral de México, a causa del contexto histórico y político del momento, el tema evolucionó y ello permitió crear las bases de lo que 25 años después sería la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

La ley y su desarrollo institucional (el IFAI), también fueron creados en un momento de cambio significativo en la historia política de México, cuando en el año 2000 el vencedor de las elecciones presidenciales fue el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), hasta el momento en la oposición. Este hecho marcó el fin de siete décadas de gobiernos dirigidos por un sólo partido.

La motivación para realizar esta investigación se basa en la circunstancia, demostrada desde una perspectiva histórica<sup>32</sup>, de que contrario a lo que durante mucho tiempo se asumió ni el fortalecimiento electoral ni la alternancia en el poder son los elementos únicos que se requieren para transformar la democracia ya que adicionalmente se debe corregir la falta de: transparencia, el acceso a información efectiva y las políticas de rendición de cuentas; pues su ausencia contribuye a la opacidad en el sector público y afecta a la gobernabilidad del país. De esta forma, se pretende contribuir al desarrollo del conocimiento de los procesos políticos en los que se origina y/o reforman las herramientas legislativas cuyo fin es erradicar, de forma efectiva, el problema de las prácticas corruptas.

<sup>30</sup> AI CAMP, Roderic (2000). La política en México. Editorial Siglo XXI, cuarta edición. México, p. 26.

<sup>31</sup> Artículo 6°. Constitucional, reforma del 06 de diciembre de 1977. Diario Oficial de la Federación.

<sup>32</sup> Ver investigaciones de Jesús Silva-Herzog, Mauricio Merino, Sergio López AYLLÓN, John Ackerman, Andreas Schedler, entre otros.

El control político de una institución, genera que las constantes modificaciones institucionales no busquen ser efectivas, sino mantener el entorno de privilegios que benefician a individuales y a grupos particularizados en torno al poder político. Por ello, los mecanismos eficaces que garanticen la transparencia mediante el derecho del acceso a la información para construir un sistema de rendición de cuentas no pueden estar sometidos a intereses políticos o bajo la autoridad de un solo poder que limita su independencia, ya que el fin último es desarrollar una adecuada administración de los recursos públicos, así como fortalecer la confianza de la población en su gobierno. Las instituciones que son eficientes coadyuvan a mejorar la democracia y su calidad pero dependen de la responsabilidad de los actores políticos y de la libertad de información.

Ya que la trayectoria que ha caracterizado a la política en México ha ido de la mano con la centralización del poder y el secretismo, es por lo que esta investigación utilizará como base teórica el nuevo institucionalismo y, especialmente, Teoría del Path Dependence como herramienta de análisis. De la misma forma se apoyara en las aportaciones de la captura regulatoria (regulatory capture), pues la influencia que ejercen ciertos actores sobre los procesos en los que se forman las normas y leyes para privilegiar sus intereses daña el desempeño de las instituciones.

Entonces, si queremos entender las implicaciones del cambio institucional como herramienta para reforzar la democracia, resulta de vital importancia analizar: ¿Qué factores determinan la forma como las instituciones, una vez creadas, cambian en el tiempo?

Esta pregunta toma importancia en el caso del IFAI donde algunos de los cambios constitucionales que se han realizado en la materia (en 2007 y 2014), se han discutido desde su creación en 2002 siendo una década después cuando dichas enmiendas se han llevado a cabo. No sin contar con nuevas disposiciones que pueden menguar el ejercicio de este derecho.

Tal como afirmó North, una vez que una vía de progreso se encuentra en rumbo, los factores externos, el proceso de aprendizaje de las organizaciones y el modelado subjetivo

derivado de problemas históricos, obligan a reforzar el curso<sup>33</sup>. Razón por la cual el fortalecimiento de las herramientas existentes es necesario para continuar con el trabajo emprendido ya que el riesgo de que los intereses políticos puedan evitar el fortalecimiento de la democracia es latente.

### **Objetivos de investigación**

#### **Objetivos Generales:**

Los objetivos generales de esta investigación son dos.

I. Identificar si el cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información en México está condicionado por los procesos de dependencia de la trayectoria cuyas características son la opacidad, la centralización del poder, el patronazgo y el clientelismo, que durante largo tiempo han caracterizado a los gobiernos mexicanos.

II. Precisar cuáles son las características necesarias para evitar que las nuevas instituciones se conviertan en fachadas democráticas que se encuentren capturadas por estar sometidas a una influencia política real que obstaculiza el conocimiento de la realidad y de las políticas públicas negligentes o abusivas.

#### **Objetivos Específicos:**

I. Conocer los procesos de negociación política que conllevaron a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002 y la reforma constitucional de 2007, analizando cuáles fueron sus dinámicas. En base a ello, se estudiará el proceso contemporáneo que en el año 2014 reformó a nivel constitucional la legislación, en materia de acceso a la información, y así entender cuáles son los procesos y la forma en que se realiza la toma de decisiones que generan un cambio institucional en la materia. Con esta información se podrá determinar

---

<sup>33</sup> NORTH, Douglas C. (1990). *Op. cit.*, p. 99.



hasta qué punto existe interés (no sólo político, sino también social) en que la norma funcione, o no, mejor.

II. Examinar las implicaciones de las reformas constitucionales que en materia de acceso a la información se ejecutaron en el año 2007 y las propuestas aprobadas en 2014 para reformar nuevamente la ley y su Instituto. Y comprender mediante un análisis cuantitativo, como ha evolucionado el comportamiento de las instituciones a nivel federal hacia la apertura de información, en base al tratamiento y tipos de respuesta que se dan a las solicitudes de información. Los datos se analizarán abarcando los once primeros años de la institucionalización del acceso a la información en el país, que integra la etapa de implementación de éste derecho, comprendida entre 2003 y 2007, así como el periodo posterior a la primera reforma constitucional que va desde 2008 hasta 2013.

III. Cotejar, por medio del análisis cualitativo los resultados de las entrevistas realizadas, es decir, si a criterio de los principales actores partícipes en los distintos procesos (responsables del gobierno –pertenecientes al IFAI y legisladores, así como la sociedad civil y de la academia) las reformas a la Constitución de 2007 y 2014 han generado progresos en materia de transparencia. Pero principalmente, si los cambios aprobados en 2014 corresponden a un intento de fortalecerla, tras diez años desde la creación de esta legislación en México.

### **Preguntas de investigación**

#### ***Preguntas Generales***

- ¿Han generado mayor transparencia a nivel institucional las reformas en materia de acceso a la información?
- ¿Se encuentra el marco legal y la institución encargada de implementar la transparencia en México limitadas por intereses de las élites gobernantes? o ¿se ha llevado a cabo un cambio institucional adecuado?
- ¿Se pretende hacer prevalecer la continua trayectoria de dependencias en el país a pesar del cambio institucional?

***Preguntas Específicas***

- ¿La creación de la legislación en materia de Acceso a la Información en el país se debió a una trayectoria política determinada o respondió más bien a factores coyunturales?
- ¿Cuál ha sido la evolución y ejecución del derecho a la información tras una década de su institucionalización?
- ¿Cómo funciona el IFAI? ¿Existe voluntad política para impulsar a la institución?
- ¿Cuál fue el proceso político de creación que el año 2002 dio origen a la ley de acceso a la información? ¿Cuál el proceso de las reformas de 2007? Y finalmente ¿cuál ha sido el proceso político que se aprobó en 2014 reformar la Constitución? ¿Cuáles son las dinámicas internas?
- ¿Es posible identificar en dichos procesos el interés de la elite para capturar al órgano garante a través de la limitación de sus capacidades institucionales?

***Preguntas del estudio de caso***

El estudio de caso –que se presentará en el capítulo IV de la investigación, tiene como fin mostrar una contextualización de la realidad existente en el acceso a la información en México, a través de los datos cuantitativos y se organiza en dos partes. La primera, se refiere al contexto general en el que se ha desarrollado el Derecho de Acceso a la Información (en adelante DAI). En una primera parte, se presenta la situación de éste derecho a nivel nacional, apoyado en estudios de gran solvencia tanto de organizaciones civiles como académicas de México expertas en el tema, así como los propios insumos elaborados por el IFAI. En la segunda, nos enfocamos en la evolución del DAI sólo a nivel federal, exhibiendo los niveles que alcanzan las solicitudes de información durante el periodo 2003-2013; el tratamiento que se han dado a éstas a través de las respuestas entregadas y cuántas de ellas han generado una queja ante el órgano garante (el IFAI); por último, se exhiben las reticencias de las dependencias para cumplir con los mandatos que les ordenan modificar o cambiar sus respuestas.

- **Primera parte.** El contexto general del acceso a la información a nivel nacional y federal:

- 1.- ¿Cuál es el estado del acceso a la información a nivel nacional?

- 2.- ¿Cuál es la realidad del acceso a la información de los sujetos obligados (entidades y dependencias) del ejecutivo a nivel federal?

- a) ¿Cuáles son los organismos más consultados y como responden a las solicitudes presentadas?

- b) ¿Cuáles son los organismos que reciben mayor número de quejas a nivel federal?

- 3.- ¿Cuál es el papel del órgano garante a los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos?

- a) ¿Qué implicaciones tiene?

- b) ¿Se han impuesto sanciones?

En la segunda parte del estudio de caso se presenta un acercamiento al proceso que dan seis dependencias de la Administración Pública Federal (APF) a las solicitudes de información, cómo ha evolucionado su forma de responder a los requerimientos de información y su apertura a la entrega de la información, considerando cuántas quejas interponen los solicitantes, y finalmente, cuántas de ellas cumplen con los mandatos del órgano garante.

- **Segunda parte.** El caso específico: *Situación del acceso a la información en seis dependencias de la APF.*

- a) ¿Cómo responden a las solicitudes de información?

- b) ¿Cuál es su importancia e implicaciones?

- c) ¿Existen casos representativos que permitan identificar su compromiso de transparencia hacia la sociedad?

- d) ¿Se han producido modificaciones en este proceso, o por el contrario, existe una fuerte inercia institucional?

### Hipótesis

<sup>H0</sup>. Si las instituciones son las reglas del juego que dan forma a la interacción humana, entonces el cambio institucional busca mejorar su desempeño y organización. En el caso de México ése es el resultado que buscan las reformas constitucionales en materia de acceso a la información.

<sup>H1</sup>. *Si el resultado del cambio institucional no es el esperado, entonces esta hipótesis predice que si en el proceso por definir las reglas se anteponen los intereses de grupos o instituciones, entonces el cambio institucional no busca mejorar el desempeño y organización de las instituciones y éstas se encuentran capturadas por intereses particularizados*<sup>34</sup>.

<sup>H2</sup>. *Cabe suponer que parte del fracaso en la eficacia de los procesos de cambio institucional tiene que ver con la resistencia al cambio de las organizaciones e instituciones derivado de los procesos de dependencia enmarcados en una secuencia histórica mayor.*

### Diseño metodológico

Respecto a la implementación metodológica en la investigación, la descripción del problema se hará desde una perspectiva holística<sup>35</sup>, utilizando las técnicas de investigación normativa y empírica, de la siguiente forma:

La investigación cualitativa se organizará por medio de la consulta directa a fuentes primarias, mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas de profundidad<sup>36</sup> a tres

---

<sup>34</sup>La captura regulatoria es el proceso a través del cual un interés especial afecta a la intervención del Estado en cualquiera de sus formas.  
DAL BÓ, Ernesto (2006). "Regulatory capture: a review". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°. 2, p. 203.

<sup>35</sup> SILBERGH, David (2001). *Doing dissertations in politics*. Routledge Ed. United Kingdom, p. 6.

<sup>36</sup> HERNÁNDEZ Sampieri (2006). *Metodología de la investigación*. Ed. McGraw-Hill, cuarta edición. México, p. 597.

GIVEN, L.M., Eds., (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*, volume 2. Sage Publications. California, p. 810.

grupos de actores<sup>37</sup>, relacionados con el tema desde diferentes perspectivas<sup>38</sup>. En total, se han realizado 14 entrevistas<sup>39</sup>. La primera muestra incluirá a aquellos actores políticos sobre los que recae estudiar y aprobar las distintas legislaciones que regulan la vida del país, por esta razón se eligió entrevistar a dos tipos de actores. El primero congregando a tres miembros de la Cámara Federal de Diputados y el segundo grupo representado por los miembros de la Cámara de Senadores. Cada uno de los elegidos forman parte de los tres partidos mayoritarios en cada Cámara.

El segundo grupo está formado por funcionarios públicos encargados de implementar las leyes que garantizan el acceso a la información en México. En este caso, los perfiles de los tres entrevistados aportan una visión que integra distintas aristas del acceso a la información ya que una de ellos se desempeñó como Secretaría de Acuerdos del IFAI, otra fue comisionada del IFAI durante la gestión 2009-2014, y el último entrevistado ocupó el cargo de comisionado en un Instituto Estatal de Transparencia en el periodo 2006-2014 y recientemente –en mayo 2014, fue elegido para formar parte del órgano colegiado del Instituto Federal.

Finalmente, el tercer grupo lo conforman tres miembros de la sociedad civil y tres expertos pertenecientes a la academia en México. En relación a los académicos entrevistados dos de ellos forman parte de la Universidad Autónoma de México (UNAM), destacando que uno de los entrevistados formó parte del Grupo Oaxaca que en 2002 impulsó la creación de la ley federal en la materia, mientras que el segundo fue comisionado del IFAI entre 2007-2014. El tercer entrevistado miembro de la academia, se ha desempeñado activamente en el tema además de impulsar la Red por la Rendición de Cuentas, una agrupación que reúne a los sectores académico, civil y de la administración pública en torno a temas de transparencia así como de rendición de cuentas. Por último, los miembros de la sociedad civil entrevistados también cuentan con distintos perfiles, trayectorias y enfoques siempre relacionados con el tema que nos ocupa.

---

<sup>37</sup> Ver anexo I cuadro 1 donde se incorpora el cuestionario empleado en las entrevistas.

<sup>38</sup> El anexo I cuadro 3 contiene las semblanzas curriculares de los entrevistados.

<sup>39</sup> Anexo I cuadro 2 con el detalle de las fechas y lugares en los que se realizaron las entrevistas.

El papel que desempeñan en cada una de sus áreas de experiencia estos tres grupos permite justificar su elección como actores representativos en el área de estudio. Los funcionarios públicos, encomendados de implementar la legislación, la sociedad civil y los expertos académicos, fungen como canales para alertar a la sociedad, y los legisladores, encargados de aprobar o modificar las leyes que regulan y garantizan los derechos de los ciudadanos, cumplen cada uno con un rol definido que permite dar cuenta de las fallas y debilidades que pueden encontrarse en la práctica del acceso a la información, y que se pretenden solventar a través de los instrumentos legislativos, haciendo de sus juicios y valoraciones elementos imprescindibles a considerar para un análisis completo de la materia.

La parte empírica de la investigación se basará en la recopilación y posterior análisis del número de solicitudes de acceso a la información dirigidas a la Administración Pública Federal (APF) en el periodo 2003-2013, de las que además se analizará el tipo de respuestas que las dependencias otorgan a los ciudadanos y se observará cuántas de éstas se convierten en quejas ante el órgano garante por falta de respuesta o entrega incompleta de la información. Por último, se examinará el cumplimiento que las dependencias dan a los mandatos del IFAI emitidos a través de las resoluciones a los recursos de revisión.

Se estudiará el caso específico de seis dependencias federales que incluyen a la *Presidencia de la República*, la *Procuraduría General de la República*, y cuatro *Secretarías: la de Economía, Defensa Nacional, Gobernación, y Hacienda y Crédito Público*. Dicha información se obtendrá de fuentes oficiales del país (secundarias), por medio de las instituciones encargadas de velar por el derecho de acceso a la información, (el IFAI). De las que se observará a detalle los mismos elementos detallados en el párrafo anterior, es decir, volumen de solicitudes a cada una, respuestas entregadas, quejas que suscitaron y cumplimiento a los mandatos del órgano garante en la materia.

De esta forma, nos encontramos que en esta investigación interesa estudiar la información subjetiva, las percepciones de los principales actores, así como la información objetiva de los resultados que arrojan las solicitudes de información a las instituciones estudiadas. Por esta razón, se emplearán las técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa.

### **Estructura de la investigación**

La investigación se compone de seis capítulos. Tras exponer brevemente en la introducción el escenario actual, en términos generales, la problemática e importancia en torno al acceso a la información en México, los objetivos, hipótesis y metodología que se empleará en la investigación. El primer capítulo presentará una aproximación teórica y conceptual de las ideas de democracia, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así mismo, se expondrán las teorías de cambio institucional y la captura política sobre las cuales se desarrollará esta investigación.

A lo largo del segundo capítulo se describirá el contexto político de México que sirve de apoyo a la explicación de la existencia de un proceso dependiente de la trayectoria implementado desde la década de 1920, que actualmente persiste, con matices. Dicha contextualización abarca siete periodos de gobierno, desde el año 1970 hasta 2013 incluyendo el primer año del mandato presidencial de Enrique Peña Nieto. Mientras tanto, en el capítulo tres se detallará primero, la evolución del acceso a la información como derecho hasta su reglamentación e institucionalización en México. También se explicará el proceso político que dio paso a la creación de la legislación del acceso a la información en el año 2002, la misma que facultó su posterior implementación a través del IFAI. El capítulo culmina con el estudio de la organización, atribuciones y funciones del órgano garante en la materia, con el propósito de comprender el *cómo* y el *porqué* de su desempeño.

Una vez presentados los objetivos de la investigación así como los marcos teórico y contextual, se analizará la información cuantitativa y cualitativa contenida en los capítulos cuarto y quinto respectivamente. En el capítulo cuarto se analizará el estado que guarda el DAI a nivel nacional y federal, mediante el uso de herramientas cuantitativas se identificará, primero, la situación existente a nivel nacional desde su institucionalización a partir del año 2003 cuando los distintos estados de la república empezaron a adoptar sus respectivas leyes de acceso a la información y hasta 2013, toda vez que el objetivo de la reforma constitucional de 2007 era homogeneizar este derecho en México.

Una vez identificada la realidad del acceso a la información, se estudiará en segundo término, la respuesta de los sujetos obligados pertenecientes a la Administración Pública Federal a las solicitudes de información, reconociendo las principales dependencias e instituciones a las que los ciudadanos solicitan mayor información; los tipos de respuesta de dichas instituciones y la tendencia de las respuestas. Vinculando dicha información con las instituciones que reciben el mayor número de quejas ciudadanas ante el IFAI, en razón del tipo de las respuestas entregadas o la falta de ellas. Finalmente, el capítulo termina con la presentación de un caso particular dónde se observará la apertura o reticencia hacia la entrega de información de seis dependencias responsables de temas económicos, de seguridad y justicia, así como políticos y de decisión.

El capítulo quinto se organiza en dos partes, la primera parte del análisis relativo al estudio cualitativo examinará los alcances e implicaciones de la reforma constitucional llevada a cabo en 2007. En la segunda parte, y en referencia a la dinámica política iniciada en 2012, para reformar a nivel constitucional la materia por segunda vez, se presentará la información obtenida a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a tres tipos de actores que participaron directamente en el proceso legislativo que culminó en 2014, incluyendo a legisladores de las cámaras federales de Diputados y Senadores (decisores), burócratas pertenecientes al IFAI (aplicadores) y expertos en el tema miembros de la sociedad civil y la academia (observadores). Además, mostraremos el contenido de las modificaciones propuestas en cada una de las iniciativas presentadas ante el Congreso y el resultado final aprobado por los legisladores.

Finalmente, en la última parte de la investigación, se presentarán las conclusiones del estudio a través de la comprobación de las hipótesis planteadas, así como una reflexión resultado de la información cualitativa y cuantitativa presentada respecto de las acciones pertinentes hacia el acceso a la información en México y sus implicaciones en la construcción de un sistema de rendición de cuentas que permita consolidar y mejorar la calidad de la democracia en este país.





# **CAPITULO I:**

## **Marco teórico-conceptual**



### **1.1. Introducción: De la transparencia hacia el acceso a la información como derecho**

“[L]a rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo”<sup>40</sup>.

La revisión teórica y conceptual de este capítulo se inicia explicando el valor y desarrollo de la idea de transparencia en el ámbito democrático, cuyo origen se encuentra en la teoría liberal del siglo XVIII con las aportaciones de los filósofos Kant y Bentham, concepto que continua enriqueciéndose teóricamente desde la última parte del siglo XX hasta nuestros días. La implementación de la transparencia permitió el desarrollo del derecho a la información (basado en la libertad de expresión) hacia la expansión del derecho de acceso a la información que despegó en las últimas décadas del siglo pasado.

Puesto que la información es además de un derecho, una herramienta para tomar decisiones y en consecuencia, un instrumento de poder. Y ya que la institución encargada de garantizar el derecho de cada individuo para acceder a la información pública en manos del gobierno es el centro del análisis en esta investigación, nos obliga a iniciar este recorrido teórico explicando el origen de la idea de transparencia y su posterior desarrollo, así como el origen y perfeccionamiento del derecho de acceso a la información.

Una vez entendido el valor de institucionalizar la transparencia y el acceso a la información como un mecanismo de contención de poder en un régimen democrático, y ya que el objetivo último de esta investigación (desarrollada en capítulos posteriores) es determinar si los cambios a los que se somete la institución estudiada responden a una dinámica de dependencia o inercia institucional, o si por el contrario, son resultado de motivos ajenos a su fortalecimiento y responden más bien a intereses particulares; en la segunda parte de este capítulo se exponen dos perspectivas teóricas que nos permitirán llevar a cabo el análisis para entender si las razones por las que se lleva a cabo el cambio institucional en materia de acceso a la información está o no motivada por intereses

---

<sup>40</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en: MERINO, Mauricio et al. Coords. *Op. Cit.*, p.8.

vinculados a la preservación de una trayectoria de dependencias, empleando las contribuciones del análisis institucional del *path dependece*, dependencia de rumbo. O si al contrario, existen elementos para establecer que el cambio tiene como objeto capturar o someter la institución a los intereses particulares, lo que nos lleva a considerar el análisis de la *captura institucional*, segunda perspectiva teórica.

Analizar el desarrollo del cambio institucional es fundamental, puesto que permite entender si es acertado el argumento de March y Olsen respecto a que los valores y preferencias de los actores políticos no son exógenos a las instituciones políticas, sino que se desarrollan dentro de ellas<sup>41</sup>.

La consideración de la transparencia como elemento ideal del funcionamiento del Estado se desarrolló con base en la idea de que el gobierno funge como representante de los ciudadanos, carente de fines o metas propias<sup>42</sup>. Siendo a partir del pensamiento liberal que se "...introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes"<sup>43</sup>.

### 1.1.1. Pensamiento democrático preliminar a la idea de transparencia

La idea de transparentar la acción pública de los servidores y gobernantes encontró su origen en la reflexión sobre la relevancia de conseguir gobiernos más eficientes que contribuyan a optimizar la calidad de vida de los ciudadanos. Aunque en la conceptualización teórica del gobierno representativo, la idea de transparencia e incluso aquella de permitir a los ciudadanos acceso a la información controlada por el gobierno, no figuró de manera trascendental en los textos clásicos<sup>44</sup>. No obstante, esta idea se incluyó, en cierta forma, en las ideas de rendición de cuentas, la publicidad y la idea de los pesos y contrapesos del poder, que sí se plantearon en los textos clásicos.

---

<sup>41</sup> MARCH, James & OLSEN, Johan (1989). "Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics" The Free Press. New York., p. 40.

<sup>42</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernillo de Transparencia 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, p. 26.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Op. cit.*, p. 31.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Op. cit.*, p. 6.

El antecedente clásico de la idea de transparencia es la publicidad, siendo la teoría democrática liberal la que lo defiende por medio de las ideas liberales de John Locke que defendió los derechos fundamentales de libertad, igualdad, propiedad privada; además del derecho a castigar a quien atentase contra los privilegios que los individuos tienen por naturaleza. Bajo estos ideales de la idea de Estado, el colectivo de individuos cede su derecho de castigar (estableciendo así la justicia), lo que significa que el Estado no crea derechos ni intereses ya que su función se limita a tutelarlos.

Emmanuel Kant, considerado padre de la idea moderna de transparencia, entendió que la forma de saber si una intención política es justa o injusta es sacándola del secreto y exponiéndola a la opinión pública, transformándose así la publicidad en una herramienta contra el engaño de los políticos<sup>45</sup>. Si bien publicidad y transparencia no son conceptos que significan lo mismo, la evolución de la primera dio paso al desarrollo de la última como la conocemos en la actualidad ya que “*la publicidad, en el inicio del gobierno representativo significaba... libertad de imprenta y libertad de discusión*”<sup>46</sup>.

Para teóricos como John Stuart Mill<sup>47</sup> la existencia de la libertad de prensa y discusión eran suficientes para que los gobernados se formaran una opinión y pudieran pronunciarse respecto a los intereses nacionales. Para Emmanuel Kant<sup>48</sup>, la publicidad también constituía una herramienta para lograr la paz entre las naciones, haciendo posible una “sensata resistencia” de los individuos a las inclinaciones bélicas de los gobernantes. En síntesis, la idea de la publicidad significa el uso público de la razón.

Fue el filósofo inglés Jeremy Bentham quien desarrolló de forma más amplia el alcance de la publicidad con argumentos más allá de los de Kant, siendo precursor del planteamiento del poder de la opinión pública como “sistema legal emanado del cuerpo popular”<sup>49</sup>. Sus reflexiones constituyen en la actualidad el precedente que nos permite

<sup>45</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Op. cit.*, p. 39.

<sup>46</sup> AGUILAR RIVERA, J. Antonio (2008). “*Transparencia y democracia: claves para un concierto*”. Cuadernos de transparencia n°. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México., p. 12.

<sup>47</sup> MILL, John Stuart (2007). *Del gobierno representativo*. Ed. Tecnos, p. 33.

<sup>48</sup> KANT, Emmanuel (1795). “Towards perpetual peace” *versión original*.

Versión consultada (1998). “La paz perpetua”, en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres / Crítica de la razón práctica/ La paz perpetua*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Op. cit.*, p.14.

entender la relación entre la transparencia (como la conocemos actualmente) y el gobierno representativo. Entre los principales beneficios de la publicidad (para nosotros transparencia) que encontró Bentham, está en primer lugar, la contención del poder de los gobernantes, quienes al desempeñar el ejercicio del poder están más expuestos a tentaciones, siendo la transparencia un contrapeso al poder por medio de la vigilancia del público como motivo poderoso para desechar dichas provocaciones. El segundo beneficio asegura la confianza del pueblo y su consentimiento en las revoluciones legislativas, pues la opacidad en el gobierno opera en contra de sus propios intereses a largo plazo. Y tercero faculta a los electores para obrar con conocimiento de causa, manifestando que cuando los ciudadanos no tienen elementos para evaluar el desempeño de sus representantes la democracia naufraga, y afirma “*cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, otro tanto más importa a éstos últimos conocer los deseos de los primeros*”<sup>50</sup>. De acuerdo a José A. Aguilar, la idea de la difusión de la información pública no sólo se da mediante la libertad de prensa y de expresión, sino también mediante el acceso de los actos y palabras de los gobernantes, que constituyen una parte importante de la historia conceptual y normativa de la democracia liberal que ha defendido las libertades individuales<sup>51</sup>.

Ya que la transparencia forma parte de la democracia, su susceptibilidad se incrementa si el gobierno la transforma en un medio unilateral con el que decide qué informa, cómo y hasta dónde lo hace proclamándose transparente. Según este mismo autor<sup>52</sup>, el juego legitimador llevó a rechazar desde los orígenes teóricos de la democracia la idea de transparencia, pues se temía, y se teme aún, que al poner de manifiesto los desacuerdos entre los encargados de la cosa pública se generaría incertidumbre en los gobernados, razón por la cual la opacidad parecía el mejor vehículo para preservar una imagen de consenso, así como una de superioridad intelectual y de ejercicio sobre los ciudadanos. Cuando en realidad, la transparencia se caracteriza por aceptar la pluralidad y

---

<sup>50</sup> BENTHAM, Jeremy (1991). “Código constitucional”. En *Bentham*. Antología, editado por J. Colomer. Barcelona: Ediciones Península. Citado en: AGUILAR Rivera, J. Antonio (2008). “*Transparencia y democracia: claves para un concierto*”. Cuadernos de transparencia n°. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México., p. 18.

<sup>51</sup> AGUILAR Rivera, J. Antonio (2008). *Op. cit.*, p. 22.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 17.

el disenso como forma inherente y positiva de la política democrática, es decir, todo lo contrario de lo que hasta hace poco se argumentaba.

### 1.1.2. Entender la transparencia

Los orígenes de la idea de transparencia desde la teoría democrática han facilitado un amplio desarrollo de conceptos e interpretaciones. Ejemplo de ello es la lectura que Luis Carlos Ugalde hace de la transparencia, identificándola como la apertura en la información de las organizaciones (burocráticas y políticas) a la observación pública mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, en síntesis, es la práctica de situar la información en un escaparate público<sup>53</sup>. Por su parte, para Mauricio Merino la transparencia es “*un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos... un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego*”<sup>54</sup>. No obstante, cuando la discusión de la transparencia se traslada a terrenos políticos, económicos o financieros, el consenso en torno a ella sufre un desequilibrio<sup>55</sup>.

Existe una importante variedad en los elementos que conforman el concepto de transparencia, los mismos que han generado diversas tipologías del término entre las que destacan el desarrollo de las cuatro dimensiones de la transparencia de David Heald<sup>56</sup> las cuales están estrechamente relacionadas con las dimensiones vertical y horizontal de la rendición de cuentas, de O'Donnell. Así, Heald identificó en la dirección vertical la transparencia hacia arriba (*upwards*) en la cual el superior puede observar la conducta, comportamiento y/o resultados de su subordinado; mientras que en sentido contrario la transparencia hacia abajo (*downwards*) tiene que ver con que los gobernados puedan observar las características anteriores en sus gobernantes. En la dirección horizontal, se encuentra la transparencia hacia afuera (*outwards*) cuando el subordinado o agente puede

<sup>53</sup> SOSA, José (2011). *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Siglo XXI Eds. México, p. 132.

<sup>54</sup> MERINO, Mauricio (2005). *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / CIDE, México, p.11-20.

<sup>55</sup> SANDOVAL, Irma (2008). “Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: el caso del Banco de México”, en: ACKERMAN, John. Más allá del acceso a la información. Siglo XXI ed. México, p. 200.

<sup>56</sup> HEALD, David (2006). “Varieties of transparency”, en: HOOD, C. & HEALD, D. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press. London, p. 25-43.



observar desde fuera lo que pasa en la organización. Y finalmente, la transparencia hacia dentro (*inwards*) en la cual agentes desde fuera de la organización pueden vigilar lo que acontece dentro de ella.

Otra distinción de la transparencia es la vinculada a sus contenidos, y no respecto a los actores que en ella intervienen. Así Jonathan Fox identificó dos clases de transparencia. La primera, *opaca* en la que se difunde información que no revela el comportamiento y práctica de las instituciones –cómo se toman las decisiones o cuáles son los resultados de sus acciones<sup>57</sup>. Y en segundo lugar la que llama *clara*, que revela información acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos. Esta diferenciación permite a Fox argumentar que la transparencia clara, arroja luz sobre el comportamiento institucional, “*lo que permite que los actores interesados en ese desempeño (como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de los programas) puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo*”<sup>58</sup>. En este mismo sentido, José Cossío identifica que una primer parte de la transparencia se genera cuando los individuos acceden a una parte de la información gubernamental, a la que él llamó *transparencia formal*. Sin embargo, también identificó una segunda parte que implica una *transparencia operativa*, dónde se da una redefinición en los procesos de toma de decisiones que pueden generar opacidad y corrupción<sup>59</sup>.

En su interés por ampliar las especificidades del concepto, Mauricio Merino encontró que existen tres condiciones que facultan una *política de transparencia*<sup>60</sup>. Primero, que la política no debe limitarse al aspecto normativo del acceso a la información pública, sino también a la manera en la que ésta se produce, utiliza y distribuye. Segundo, la información debe servir para mejorar los procesos y decisiones internas del aparato institucional. Y tercero, los procesos de decisión y acción asignan responsabilidades claras,

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 667.

<sup>58</sup> FOX, Jonathan (2007). “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in Practice*, Volume 17, N° 4–5, agosto, p. 667.

<sup>59</sup> COSSIO, José R. (2008). *Op. cit.*

<sup>60</sup> MERINO, Mauricio (2008). “La transparencia como política pública”, en: ACKERMAN, John coord. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México, p. 242.

las mismas que son verificables y deben conocerse públicamente. De esta forma, la transparencia se convierte en un valor que contribuye a la rendición de cuentas.

No obstante, ante la evolución conceptual de lo que representa y contiene la idea de transparencia, Heald hizo hincapié en que la realidad de cada Estado varía en su contexto (que él denominó *hábitats*) y afecta el diseño e implementación de políticas, ante lo cual propuso la necesidad de desagregar el proceso de transparencia en procedimental y operacional, de forma que en la primera parte se establezcan las reglas, regulaciones y procedimientos que adoptan las organizaciones y que serán de dominio público. Mientras que en la parte operacional se debe establecer la aplicación de dichas reglas. De esa forma, Heald establece que un entramado institucional puede permitir una toma de decisiones cuidadosa que a su vez podría generar aprendizaje de los errores y capacidad de corrección. No sin contar con una ciudadanía capacitada que les permita tener un nivel de discusión y capacidad ante el gobierno.

Otro elemento de la transparencia que destacó Cossio<sup>61</sup>, para que ésta sea más efectiva es la necesidad de que se genere un flujo amplio y proactivo en la divulgación de la información que no dependa de las solicitudes individuales de los ciudadanos (transparencia reactiva), contribuyendo a erradicar la transparencia que Fox denominó *opaca*, pues, al sistematizar la información mediante un fácil y constante acceso se socializa su apertura. Ésta socialización convierte a la transparencia en una condición del Estado de Derecho y produce “*una mayor aptitud para controlar materialmente a los poderes públicos, tanto en su funcionamiento ordinario como en el modo como ha[n] de relacionarse con los ciudadanos*”<sup>62</sup>.

En suma, más que permitir el derecho de acceder a los documentos gubernamentales, la transparencia es una política que el Estado debe implementar para producir y explotar la información como un medio que facilite y de contenido a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin que esto signifique que la transparencia es rendición de cuentas, ya que entre el informador y el informado no existe

---

<sup>61</sup> COSSIO, José R. (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”, en: ACKERMAN, John. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI. México, p.110.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 104 y 114.

una obligación de evaluar al otro, razón por la cual no es posible juzgar o sancionar las acciones respecto de sus funciones<sup>63</sup>. La regla general es que la transparencia representa la obligación de los gobernantes de hacer públicas sus actuaciones y deriva en un mecanismo de control del poder y de legitimidad de las instituciones<sup>64</sup>. Siendo así, Ernesto Villanueva afirmó que la transparencia forma parte del derecho de acceso a la información pública –y no al revés, ya que la transparencia no es un derecho sustantivo<sup>65</sup> sino un instrumento legal que funge como garantía para alcanzar los propósitos que justifican el derecho de acceso a la información pública<sup>66</sup>.

### 1.1.3. Origen del Derecho a la información y su evolución

El derecho a la información no es un hecho histórico aislado que contiene al derecho de acceso a la información, sino que es consecuencia de la evolución y desarrollo de las estructuras, medios y normas de la comunicación y la información<sup>67</sup>. Su evolución se inició desde mediados del siglo XIX con la invención del telégrafo<sup>68</sup> hasta la primera mitad del siglo XX, con la aparición de los primeros ordenadores<sup>69</sup> y desde entonces hasta nuestros días con la consecuente ampliación de las fuentes de información.

El derecho a la información es un derecho universal de los ciudadanos<sup>70</sup>, su origen se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>71</sup> de 1789, la

<sup>63</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio (2009). *Op. cit.*, p. 8.

<sup>64</sup> VILLANUEVA, Ernesto (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI/CIDE. México, p.63.

<sup>65</sup> Se les atribuye el carácter de normas jurídicas integrantes del *Derecho Sustantivo* a las reglas de conducta humana bilaterales, heterónomas, externas y coercibles que regulan situaciones jurídicas de fondo, estáticamente consideradas, a diferencia de las normas jurídicas del Derecho Adjetivo que rigen el procedimiento. Fuente: ARELLANO García, Carlos (2004). “Las grandes divisiones del Derecho”. Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México. n° 242, p. 18.

<sup>66</sup> VILLANUEVA, Ernesto (2005). *Op. cit.*, p. 64.

<sup>67</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *El derecho a la información*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, p. 132.

<sup>68</sup> El telégrafo de Samuel Morse y Alfred Vail fue el primer medio que permitió en la década de 1840 de manera rápida conocer eventos producidos a grandes distancias, generando una reestructuración de las relaciones sociales y cuyas consecuencias económicas y políticas inmediatas fueron sumamente significativas. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *Op. cit.*, p. 134.

<sup>69</sup> En 1940, Samuel Williams y George Stibitz completaron en los laboratorios Bell una calculadora electro-mecánica que podía manejar números complejos. Fuente: Enciclopedia Británica [recurso electrónico] en: <http://global.britannica.com/biography/George-Robert-Stibitz>, consulta 10 febrero 2014.

<sup>70</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). *Op. cit.*, p. 8.

cual estableció en su artículo XI el derecho a la *libertad de expresión*<sup>72</sup>. De manera más contemporánea<sup>73</sup> se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo XIX, el cual desarrolla (aún más que en la Declaración de 1789) el derecho a la libertad de expresión de todos los individuos al incluir el derecho de investigar y recibir informaciones así como de difundirlas por cualquier medio de expresión<sup>74</sup>. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 en su artículo 13 inciso 1 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1976 en su artículo 19 inciso 2 especifican que el derecho a la libertad de expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”<sup>75</sup>.

La evolución de este derecho ha incorporado no sólo la libertad en el pensamiento de ideas y de poder manifestarlas, sino también tres aspectos adicionales que incluyen, el derecho a hacerse de información (buscar), el derecho a informar (difundir) y el derecho a ser informado (recibir)<sup>76</sup>. De esta forma, la libertad de expresión amplió su esfera y se

---

<sup>71</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). “*El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*”. Cuadernos de transparencia n°. 17. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

<sup>72</sup> “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”. (Artículo 11) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México [Recurso electrónico]. p. 2.

Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, consulta: 21 de agosto 2012.

<sup>73</sup> CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto (2001). “El derecho a la información propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en: VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ R., Rodrigo. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 71-102.

<sup>74</sup> “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. (Artículo 19).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Organización de las Naciones Unidas [Recurso electrónico]. Fuente: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consulta: 23 de agosto de 2012.

<sup>75</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Organización de los Estados Americanos [Recurso electrónico]. Fuente: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), consulta: 24 de agosto de 2012.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas [Recurso electrónico]. Fuente:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>, consulta: 24 de agosto de 2012.

<sup>76</sup> CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto (2001). *Op. cit.*, p. 71.

estableció como un derecho de dos vías que ampara tanto al emisor (investigar y difundir) considerado sujeto activo y al receptor sujeto pasivo<sup>77</sup>. Dicha evolución se debe en gran medida a la transformación de los medios de comunicación a lo largo del siglo XX así como a la forma de expresarnos y de compartir ideas e información.

Sergio López Ayllón define el derecho a la información como

“La garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”<sup>78</sup>.

Al contener el derecho a la información las esferas de la libertad de expresión, de pensamiento e imprenta, la esencia de estas tres libertades se mantiene, acotando las debilidades antes existentes y extendiendo su protección. Esta evolución ha transformado el concepto mismo de información y comunicación al precisar el derecho a recibir información objetiva e imparcial y al enfatizar el sistema democrático<sup>79</sup>.

No obstante, ante la ampliación de los ámbitos que conlleva la libertad de expresión, también se desarrollaron limitaciones al derecho a la información con el fin de que pudiera ser compatible con los demás derechos y evitar su contraposición o conflicto.

Uno de los principales motivos es la protección a la dignidad humana para evitar vulnerar los derechos de terceros, pues el derecho a la información se constituye en un derecho de libertades de carácter individual y también de carácter social (al tener repercusiones en este ámbito). Sin embargo, ya que la sociedad no es una persona jurídica y catalogar el derecho a la información como un derecho social lo hubiera vuelto impreciso, se estableció que el sujeto de este derecho es cualquier persona, convirtiéndose así en un derecho fundamental. No obstante, esto no significa que el derecho a la información sea absoluto, sino que contempla ciertas limitaciones con el fin de evitar que pueda entrar en conflicto con otros derechos, dichas limitaciones se centran en tres

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>78</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). *Op. cit.*, p. 13.

<sup>79</sup> CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto (2001). *Op. cit.*, p. 75.

aspectos, en razón del interés nacional, por intereses sociales y en razón de protección de la persona humana<sup>80</sup>.

La primera limitación se sustenta en razón de preservar la seguridad del Estado, el mantenimiento del orden público y la documentación secreta que pueda derivar en un daño a los intereses generales del país. El problema con esta restricción está relacionado con la facilidad con que el Estado puede, y ha podido previamente, argumentar que en pro de la seguridad y estabilidad hace uso de la discrecionalidad, en su poder, para reservarse ciertos contenidos como secretos. Por ello, la limitación de ciertos documentos no debería estar en poder de la misma autoridad, pues desempeña una función de juez y parte<sup>81</sup>. La segunda limitación, interés social, contempla protección de la moral pública, de la juventud y la infancia. No obstante, existe una vaguedad en el término de la moral, excepto si se enfoca desde la prevención del delito o la protección de la salud pública<sup>82</sup>, mientras que la protección de la juventud e infancia se refiere a la receptividad de contenidos sensibles en ausencia de criterio y madurez. Por último la tercera limitación, protección de la persona humana, comprende los derechos a la vida privada es decir a la intimidad, derecho a la propia imagen y al honor. El derecho a la propia imagen se refiere a la prohibición en la publicación del uso de la imagen de un personaje público y la segunda parte (la del honor) se refiere a la prohibición en la publicación de injurias de cualquier persona<sup>83</sup>.

Jesús Rodríguez Zepeda concluye que el derecho a la información no es únicamente una garantía jurídica de la visibilidad de las acciones y estructuras del gobierno, sino que con base en los ideales de Bobbio, eliminación de poderes invisibles en el Estado democrático; de Habermas, democracia deliberativa: diálogo y debate; y de Rawls, la razón pública basada en valores políticos como la civilidad y la razonabilidad, se debe apostar por la construcción de un derecho a la información más crítico<sup>84</sup>. Incluyendo así las bases teóricas del liberalismo, Estado transparente en acciones e informaciones, y

---

<sup>80</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). *Op. cit.*, p. 32.

<sup>81</sup> Ver. DESANTES, José Ma. (1977). *Fundamentos del derecho de la información*. Confederación de Cajas de Ahorro. Madrid, p. 78.

<sup>82</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2000). "Derecho a la información como derecho fundamental" en: CARPIZO & CARBONELL, Coords. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Universidad Autónoma de México. México, p.171.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 199-202.

<sup>84</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Op. Cit*, p. 54.

del republicanismo, educación e ilustración ciudadana. Ambos junto a la publicidad del gobierno, podrían garantizar el desarrollo de la sociedad mediante una ciudadanía analítica y no de reacciones espontáneas.

#### 1.1.4. Expansión del derecho de acceso a la información

“El nuevo concepto de acceso a la información se origina ante la evolución, variedad y amplitud de la actividad informativa, de la que los conceptos de imprenta y expresión resultaron insuficientes”<sup>85</sup>.

Importa resaltar que el derecho a la información no sólo se ha constituido en respuesta a los procesos globales de información sino en favor del desarrollo de la participación de los individuos en un esquema bilateral. El derecho de acceso a la información es parte fundamental del derecho a la información debido a su estrecha relación con el derecho de petición, mismo que durante mucho tiempo constituyó el único medio por el cual las personas podían solicitar información al Estado.

El reconocimiento de este derecho se fue gestando lentamente<sup>86</sup>, su origen se remonta al siglo XVIII cuando Suecia reconoció dicho derecho al reglamentar en 1766 la libertad de prensa mediante una ley orgánica en la que se otorgaba el derecho de acceder a los documentos oficiales.

Posterior a este hecho histórico, se identifican tres grandes momentos en la adopción de leyes de acceso a la información en el mundo. El primer momento tiene lugar en Estados Unidos con la *Ley sobre Libertad de Información*<sup>87</sup> de 1966, que posteriormente se extendería a Europa durante la misma década y hasta inicio de los años ochenta cuando distintos Estados en el mundo<sup>88</sup>, adoptaron una serie de leyes de acceso a documentos oficiales.

---

<sup>85</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2000). *Op. Cit.*, p. 160.

<sup>86</sup> SANCHEZ DE DIEGO, Manuel (2008). Coord. *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid.

<sup>87</sup> En inglés “Freedom of Information Act”. Consulta del texto íntegro con todas sus enmiendas:

<http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

<sup>88</sup> Noruega (1970) *Information Act n° 69*; Holanda (1978) *The Government Information (Public Access) Act* y Francia (1978) *Loi n° 78-753*; Dinamarca (1985) *Act n° 572 The Danish Access to Public Administrative Documents Act*; Austria (1987) *Nr. 285*.

A raíz del hito político de la caída del muro de Berlín –en 1989, se produjo un segundo momento en el que países post-comunistas como Hungría<sup>89</sup> (1992) adoptaron leyes de acceso a la información pública, hecho que daría la pauta a otros países de Europa Oriental<sup>90</sup> para implementar a lo largo de la década de los noventa el modelo de gobierno abierto creando leyes de acceso a la información. En esta segunda etapa de implementación de las leyes, quedó expuesta la evolución de las mismas en contraposición con aquellas de la primera etapa, pues el alcance de éstas últimas fue mayor debido al desarrollo de sus normas. Un ejemplo de ello fue la reducción en los plazos de respuesta para la entrega de información o la ampliación de los sujetos obligados por la ley a todas las áreas del gobierno.

El tercer y último momento en el desarrollo de las leyes de acceso a la información se gestó en América Latina a principios del siglo XXI, aunque existe el precedente de Colombia<sup>91</sup> que en 1985 fue el primer país en la región en adoptar una ley de acceso a la información en poder del gobierno. A pesar de ello, no fue sino hasta el año 2002 que la adopción de leyes de acceso a la información –impulsadas por la sociedad civil, se alcanzó en México<sup>92</sup> y Perú<sup>93</sup>, estos movimientos contribuyeron al desarrollo del derecho de acceso a la información.

Por último, otro precedente que contribuyó a la ampliación del acceso a la información en el continente se originó en la Corte Interamericana de Derechos Humanos - tribunal internacional responsable de avalar que los gobiernos de América Latina respeten la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estableció en una sentencia del año 2006 –en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile–<sup>94</sup> que el artículo 13.1 (de la

<sup>89</sup> Ley LXIII sobre la Protección de los Datos Personales y la Publicidad de los Datos de Interés Público.

<sup>90</sup> En los países bálticos: Lituania (1996), Letonia (1998) y Estonia (200); Europa Central: República Checa (1999) y Eslovaquia (2000); sudeste de Europa: Bulgaria (2000) y Rumanía (2001).

DARBISHIRE, Helen (2007). “Normativa y realidad europea en el acceso a la información. La evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España”, en: SANCHEZ DE DIEGO, Manuel. Coord. *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid.

<sup>91</sup> Ley n° 57, 5 de Julio de 1985, *Ley por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*.

<sup>92</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11 de Junio de 2002.

<sup>93</sup> Ley n° 27806, 13 de Julio de 2002. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

<sup>94</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 [recurso electrónico] en:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf), consulta 5 de enero 2015.



Convención) “*protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado*”<sup>95</sup>.

En los últimos años, la discusión respecto al acceso a la información ha evolucionado a tal punto que, en principio, toda información debe estar a disposición del público con excepción de aquella que expresamente y por mandato de ley sea clasificada como *secreta* por ser información sensible que pueda vulnerar la seguridad del Estado. En la actualidad existe un mayor consenso respecto a los principios que debe cumplir cualquier regulación de acceso a la información, entre los que destaca<sup>96</sup>:

- a) El principio de apertura de la información al público donde el secreto es la excepción, no limitando las peticiones. Mientras que las limitaciones en razón de la vida privada deben estar bien especificadas.
- b) Exigir registros públicos en todos los documentos.
- c) Emitir un listado de los documentos que permanecerán secretos y la duración de dicho plazo.
- d) Establecer procedimientos administrativos en caso de negación del acceso, así como sanciones en caso de incumplimiento.
- e) Establecer procesos contenciosos-administrativos.

En síntesis, el derecho de acceso a la información consiste en un conjunto de “normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado”<sup>97</sup>. Sin embargo, como se explicó anteriormente, este derecho no sólo representa una revolución encaminada hacia los actores burocráticos y los flujos de información dentro de las organizaciones gubernamentales sino que permite un control multilateral en el que los ciudadanos se convierten en agentes vigilantes ya que les es posible solicitar información<sup>98</sup>, vinculando con ello los derechos políticos y de libre expresión de los individuos mediante la búsqueda, recepción y difusión de la información.

---

<sup>95</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). *Op. cit.*, p.13.

<sup>96</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *Op. cit.*, p. 179.

<sup>97</sup> VILLANUEVA, Ernesto (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI/CIDE. México, p. 62.

<sup>98</sup> GUERRERO, Juan Pablo (2005). “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI/CIDE. México, p. 49.

De acuerdo a John Ackerman e Irma Sandoval, para mejorar la acción social en los ámbitos político, económico y de la administración pública, es necesario incorporar plenamente además del derecho de acceso a la información, los derechos de libertad de prensa y participación ciudadana como libertades positivas<sup>99</sup>.

En el debate que se desarrolla actualmente de la relación entre transparencia y democracia, el derecho de acceso a la información se ha ubicado en el medio, resultando en una coyuntura que ha permitido replantear el alcance de las leyes que garantizan este derecho en un sentido positivo. Por ejemplo, algunos autores ya han planteado la necesidad de que personas físicas o morales con trascendencia pública puedan ser sujetos obligados a mantener control y orden de su información, con el fin de conocer cómo operan en tanto exista un interés social al respecto<sup>100</sup>.

No obstante, estos debates pueden generar dos resultados. Uno, desviar la atención de la acción gubernamental intentando hacer transparente todo lo público, lo cual llegaría a un punto incontrolable si primeramente no se perfecciona la transparencia y el acceso a la información gubernamental, puesto que mucha información disponible no-ordenada daría pauta a que el ciudadano no reciba información de calidad, dificultando la identificación el funcionamiento o decisiones de las instituciones públicas. O segundo, se generaría una verdadera transformación cultural en este ámbito por parte del Estado y de los ciudadanos, erradicando el secretismo heredado del *arcana imperii*<sup>101</sup>.

#### **1.1.5. Distinción entre Transparencia y Acceso a la información frente a la Rendición de Cuentas**

*“El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar (o explicar) sus acciones y hacerse responsable de ellas, debe transparentarse, para exponer su*

---

<sup>99</sup> ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2008). “Leyes de acceso a la información en el mundo”. Cuadernos de Transparencia n°.7. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Julio, p. 16.

<sup>100</sup> AGUILAR RIVERA, J. Antonio (2008). *Op. cit.*, p. 35.

<sup>101</sup> Fue Cornelio Tácito (55-120 d.c.) quién usó por primera vez el término, de raíz indo-europea, que en materia política significa dominar en razón del saber. En: RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernillo de Transparencia 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, p. 15.

*funcionamiento haciendo actuar a los funcionarios según principios admitidos y estando abierto al escrutinio público”*<sup>102</sup>.

Hoy por hoy, no sólo la transparencia y el acceso a la información se han convertido en un tema de actualidad en el mundo y en el continente americano (donde la mayor parte de los países han suscrito sus respectivas leyes de acceso a la información) sino que además, un creciente interés académico y social, por la rendición de cuentas ha predominado a nivel mundial. Recientemente, se ha creado a nivel internacional una iniciativa intergubernamental denominada *The Open Government Partnership* (O.G.P)<sup>103</sup> cuyo objetivo es generar compromisos entre los gobiernos para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque, en América Latina la rendición de cuentas emergió como tema clave tras la época de transición a la democracia en 1980 cuando el debate democrático se centró en la forma de sostener y consolidar las nacientes democracias del continente<sup>104</sup>.

Como se mencionó previamente, no es nueva la idea de que aquellos que gobiernan pueden ser llamados a cuentas. Este pensamiento se encuentra en gran parte de los textos políticos de finales del s. XVIII, así como en la mayoría de las constituciones de inspiración liberal y democrática que han sido promulgadas desde entonces<sup>105</sup>. La noción de contención y limitación del poder se inspira en la tentación que enfrentan los individuos de satisfacer sus propias necesidades anteponiéndolas al interés colectivo<sup>106</sup>; la ambición según Tomas Hobbes, es “la causa de que si dos hombres desean la misma cosa y en modo alguno pueden disfrutarla ambos, se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin

---

<sup>102</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, E. (2002). “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México”, en: Instituto Federal Electoral. *Cultura de la Transparencia y rendición de cuentas*. México.

<sup>103</sup> La iniciativa fue fundada el 20 de septiembre de 2011, por los gobiernos de ocho países Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos. Aprobada por una Declaración de Gobierno Abierto, y el anuncio de sus planes de acción nacionales. Desde entonces, la iniciativa ha acogido con satisfacción el compromiso de 47 gobiernos que se han unido a la Alianza. Fuente electrónica: <http://www.opengovpartnership.org/>, consulta 20 de junio de 2012.

<sup>104</sup> MAINWARING S. & WELNA C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. London., p. 4.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>106</sup> CRESPO, José Antonio (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Fiscal de la Federación. México, p. 17.

tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro”<sup>107</sup>. Estas razones llevaron a Madison a afirmar que si los hombres fueran ángeles entonces el gobierno no sería necesario<sup>108</sup> incluso, si los hombres a cargo del gobierno se transformaran en gobernantes honestos y no fuesen presa de la tentación, la democracia (con sus pesos y contrapesos) incluyendo al Estado, no serían necesarios.

Esta realidad condujo al desarrollo de la idea de rendición de cuentas y su relación con actos y obligaciones pertenecientes al sector público que afectan y condicionan los procesos al interior de las organizaciones gubernamentales.

Aunque el término *accountability* empleado como concepto político en inglés, no tiene una traducción exacta en español<sup>109</sup>, conceptos como fiscalización y responsabilidad han sido empleadas como sinónimos. A pesar de ello, el término más cercano y más utilizado en la literatura académica en castellano es el de *rendición de cuentas*<sup>110</sup>. En este sentido, Ernesto Isunza justifica la utilización del vocablo rendición de cuentas al emplearla como traducción de *accountability* ya que la palabra *cuenta* (en español) y *account* (en inglés) provienen del latín *compuntare*<sup>111</sup>. No obstante, debido a la amplitud del término, el debate respecto a una definición única de rendición de cuentas continúa, pues algunos académicos se refieren a ella de forma más general o utilizan su propio entendimiento del concepto ya que se puede emplear en muchos contextos, desde la educación o la empresa privada, hasta la administración pública<sup>112</sup>. Por ésta razón, la rendición de cuentas también se ha clasificado de acuerdo a la actividad del control que se

<sup>107</sup> HOBBS, Tomas (1996) “Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil”. Fondo de Cultura Económica. México, 7ma impresión. Citado en: CRESPO, José Antonio (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Fiscal de la Federación. México, p. 13.

<sup>108</sup> MADISON, James *et al.* (1957) El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México, p. 220.

<sup>109</sup> SCHEDLER, Andreas (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal Acceso a la Información Pública, México. Cuadernos de Transparencia n°. 3, octubre, p. 11.

<sup>110</sup> En el diccionario latino la expresión *reddere rationem* significa dar cuenta, esto representa una razón más que justifica la utilización de la expresión rendición de cuentas. DE MIGUEL, Raimundo (1897). Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico. Ed. Sáenz de Jubera Hermanos. Madrid. 2a Edición, p. 206.

<sup>111</sup> La palabra cuentas está conformada por *com*: “juntos, colectivamente” y *putare*: “valuar, juzgar, calcular, verificar.

ISUNZA, Ernesto (2003). “Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política Mexicana”. Latin American Studies Asociation. Dallas, Texas. Reunión 27-29 de marzo 2003. [recurso Electrónico] en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>, consulta: 27 de junio de 2012.

<sup>112</sup> MAINWARING S. & WELNA C. (2003). *Op. cit.*, p. 7.

lleva a cabo. Por ejemplo, los autores Muñoz y Gutiérrez<sup>113</sup> identifican tres tipos, la *rendición de cuentas política*, que se refiere a la observación pública y a la financiación, los informes y el prestigio de la política. La *rendición de cuentas legal*, basada en la eficacia y respeto a la ley así como a la justicia pronta y expedita. Y la *rendición de cuentas administrativa*, basada en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia.

Con base en esta diversidad teórica importa aclarar que la definición de rendición de cuentas a la que nos referimos en esta investigación es la perteneciente al área política que Scott Mainwaring define como “una relación formal de supervisión y/o sanciones, en la que un funcionario público ofrece cuentas del desempeño de sus funciones públicas a los actores que tienen a la capacidad de exigir este tipo justificación y/o imponer sanciones”<sup>114</sup>; en síntesis, es la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y que atañe al poder que tienen los ciudadanos para exigir cuentas. Empero, también debemos rescatar la contribución de Del Campo y Laiz, en cuya investigación establecen que además de importar el régimen político de un estado (hipótesis en la que consideran regímenes parlamentarios y presidencialistas), el nivel de la madurez institucional también influye en el grado de rendición de cuentas existente, y argumentan que “la inmadurez de ciertas instituciones en poliarquías jóvenes, serían las variables explicativas que permitirían entender los déficits en “responsividad” que padecen estos sistemas políticos”<sup>115</sup> donde los actores políticos actúan de forma racional para conseguir sus intereses, y donde la exigencia para que los gobernantes sean más responsables también depende de los ciudadanos.

Debido a la importancia que representa lograr una verdadera gobernabilidad democrática es fundamental recalcar que los conceptos de rendición de cuentas y transparencia a pesar de que suelen utilizarse como sinónimos sin serlo, sí tienen una relación de hilo conductor en el que la transparencia es necesaria para la rendición de

---

<sup>113</sup> ISUNZA, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en: IZUNZA, E. y OLVERA A. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, p. 286.

<sup>114</sup> MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher (2003). *Op. cit.*, p. 7.

<sup>115</sup> DEL CAMPO, Esther y LAIZ, Consuelo (2007). “El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias y una propuesta de análisis” Ponencia en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. *Política para un mundo en cambio*. Asociación de Ciencia Política y Administración. Valencia.

cuentas, aunque no suficiente. Jonathan Fox, en su afán de aclarar los conceptos de transparencia y rendición de cuentas para evitar que se utilicen indistintamente, conceptualizó los rasgos que ambos conceptos comparten. En este sentido la rendición de cuentas así como la transparencia tienen dos caras, la primera la denominó *blanda* refiriéndose a la responsabilidad y la segunda la calificó de *dura*, que además de incluir la responsabilidad está reforzada por la capacidad de aplicar sanciones<sup>116</sup>. De esta forma es posible comprender que la rendición de cuentas efectiva no trata únicamente de generar información transparente sino que también está relacionada con la eficiente interacción entre gobernantes y gobernados. Esta aportación de Fox está relacionada con las dos dimensiones del proceso de rendición de cuentas que expuso Andreas Schedler. Para él, la primera dimensión tiene que ver con la obligación de los políticos y los funcionarios de justificar públicamente las decisiones que toman –definida como *answerability*<sup>117</sup>. Y la segunda dimensión la denominó *enforcement*<sup>118</sup> e incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> FOX, Jonathan (2005). “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en: ACKERMAN, John coord. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México, p. 197.

<sup>117</sup> [Así en inglés existe el término inventado “*answerability*” y en español se ha inventado la palabra “responsabilidad” (con 8,000 *hits* en google.com)]. Fuente:

FOX, Jonathan (2005). “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en: ACKERMAN, John coord. (2008). *Op. cit.*, p. 196.

<sup>118</sup> Coacción (coerción). Diccionario Larousse Moderno Inglés-Español, 1986. Larousse Ediciones. Barcelona, p. 118.

*Enforcement* (sustantivo) del verbo *Enforce* [to make sure that people obey a particular law or rule]. Diccionario Oxford, Advance Learner’s. Sexta Edición, año 2000. Oxford University Press. New York, p. 415.

<sup>119</sup> SCHEDLER, Andreas (2008). *Op. cit.*, p. 12.

**Tabla 1.** Desglose de la relación entre transparencia y rendición de cuentas

Transparency		Accountability	
Opaque	Clear	Soft	Hard
Dissemination and access to information			
	Institutional ‘answerability’		
			Sanctions, compensation and/or remediation

(Título original: Unpacking the relationship between transparency and accountability)

Fuente: Fox, J. (2007). *Op. cit.*, p. 669.

La conceptualización gráfica de las tablas de Jonathan Fox establece que la *transparencia opaca* representa la simple producción y difusión de información, mientras que, si a ésta información se agregan medios de sanción, evolucionaría a un modelo de *transparencia clara con rendición de cuentas suave*. En este esquema el fin último, es llegar hacia un escenario avanzado de sanciones y responsabilidad definido como *rendición de cuentas dura*<sup>120</sup>.

Previo a los esfuerzos conceptuales desarrollados por Fox y Schedler para explicar de forma más concreta los componentes y las condiciones en que se genera la rendición de cuentas, existía la aportación de Guillermo O’Donnell como una de las más reconocidas en la materia, donde se diferencia la rendición de cuentas con base al espectro espacial entre horizontal y vertical<sup>121</sup>, inspirado en la visión espacial que describen las relaciones de poder. Si bien, la conceptualización de O’Donnell ha marcado la agenda del actual debate académico sobre las formas no electorales de la rendición de cuentas, también ha dado paso a otras contribuciones cuyo objetivo es delimitar y entender la rendición de cuentas. Una de ellas es la rendición de cuentas transversal<sup>122</sup>, o el desarrollo dentro de la dimensión vertical de otras sub-dimensiones como la electoral<sup>123</sup> y la social<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> SOSA, José (2011). *Op. cit.*, p. 29.

<sup>121</sup> De acuerdo a Andreas Schedler, la primera formulación de la concepción vertical y horizontal de la rendición de cuentas se realizó por O’Donnell en 1994. SCHEDLER, Andreas (2008). *Op. cit.*, p. 33. Asimismo, Scott Mainwaring afirma que O’Donnell ha sido pionero en conceptualizar las distinciones entre los diferentes tipos de rendición de cuentas. MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. London, p. 18.

<sup>122</sup> ISUNZA, Ernesto (2004). El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). Cuadernos de la Sociedad Civil n°. 8, Proyecto “Sociedad Civil, espacio público y democracia en México”. Universidad Veracruzana, Xalpa., p. 29.

<sup>123</sup> MORENO, CRISP and SHUGART (2003). “The accountability deficit in Latin America”, en: MAINWARING, S. & WELNA, C. *Op. Cit.*

En suma, al permitir la rendición de cuentas, la transparencia funciona como la capacidad del ciudadano de impedir conductas y acciones que atenten contra el interés público y contra la democracia. De ahí la relación de la teoría liberal con la idea de que no existen verdades de Estado, ni secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos.

La transparencia está íntimamente ligada al régimen político al convertirse en un elemento legitimador del Estado debido a que la falta de ella conlleva a la corrupción cuyas consecuencias no son únicamente los costes económicos que permean los recursos y el desarrollo de un país, sino que también conlleva un coste político que puede llevar al fracaso del sistema democrático, al no juzgar y corregir las políticas que benefician a unos cuantos<sup>125</sup>. Este elemento permite entender la importancia que el cambio institucional representa.

El propósito de aclarar en qué consiste la transparencia está relacionado con el hecho de que al pensar en ella asumimos que directamente posibilita la rendición de cuentas y, por ello, el concepto de transparencia suele utilizarse como sinónimo de éste; más aún, cuando el sujeto de nuestra investigación es la institución encargada de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública de los ciudadanos. Así evitamos confundir la finalidad de cada uno, ya que en realidad la transparencia forma parte un entramado de rendición de cuentas en el cual el acceso a la información, la fiscalización y el control, fungen como instrumentos de este sistema.

---

<sup>124</sup> SMULOVITZ, Catalina & PERUZZOTTI, Enrique (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 11, n°. 4, p. 149.

<sup>125</sup> VISHWANATH, Tara & KAUFMANN, Daniel (1999). "Towards Transparency in Finance and Governance" World Bank, September, p.44, citado en: ACKERMAN y SANDOVAL. *Op. cit.*, p. 19.



## **1.2. Cambio institucional desde la perspectiva histórico-institucional del *Path Dependence***

“In a system that is not governed by a “rule of law”, there may be central laws and considerable effort made to enforce them, but individuals generally attempt to evade rather than obey the law” (Elinor Ostrom, 2005)

Si bien la aceptación general es que las instituciones estructuran y delimitan el comportamiento en la sociedad por la vía de las normas, reglas y procedimientos, la explicación de su continuidad y cambio varía entre los diferentes enfoques. Por ejemplo, para los sociólogos, las instituciones son patrones sociales rutinarios que están más allá del escrutinio consciente; por ello, para explicar el cambio se recurre a fuerzas exógenas, igual que lo hacen los institucionalistas de la elección racional aunque éstos sí apelan a la consciencia de los individuos. Ya que uno de los objetivos de esta investigación es establecer si las decisiones que originan cambios en las instituciones siguen un patrón establecido por costumbres o vicios que se repiten, los planteamientos del institucionalismo histórico, y conceptos como el *path dependence* –dependencia de rumbo, constituyen la herramienta que nos permitirá identificar dichos patrones en nuestro caso de estudio, o la inexistencia de los mismos.

La variedad de trabajos teóricos desarrollados en el estudio del cambio institucional desde distintas perspectivas como la sociología, economía, política e historia han dado paso a teorías y conceptos (amplios y limitados) que al mezclarse dificultaron la elección de una sola que pueda determinar las causas, características, procesos, evolución y los resultados del cambio institucional. En consecuencia, al analizar el universo teórico es necesario considerar diversos factores, elementos formales e informales, de diseño, de contexto político, etc.

Adicionalmente, a esta realidad se debe sumar la falta de consenso y claridad de lo que representa la idea de institución<sup>126</sup>, de tal suerte que Jean Blondel criticó que aunque

---

<sup>126</sup> KINGSTON, Christopher & CABALLERO, Gonzalo (2008). “Comparing Theories of Institutional Change”. Amherst College, [recurso electrónico] en: <http://www3.amherst.edu/~cgkingston/Comparing.pdf>, consulta: 04 de noviembre de 2013, p. 1.

las instituciones son el centro de la ciencia política, su intensión por reducir la vaguedad del concepto “institución” no fue tan evidente –contrario a los planteamientos de sociología y economía<sup>127</sup>. No obstante, debemos aclarar que en términos de esta investigación al referirnos a institución, retomamos la idea de North en la que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones que dan forma a la interacción humana”<sup>128</sup>.

Importa recordar que en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial las vulnerabilidades y fallos de las instituciones quedaron expuestas, lo cual condujo a su descrédito en años posteriores pero principalmente durante las décadas de 1960 y 1970<sup>129</sup>. Sin embargo, el nuevo institucionalismo restauró el prestigio de las instituciones en los años ochenta, esta etapa se inició con el trabajo de March y Olsen<sup>130</sup> quienes en su artículo de 1984 reevaluaron la forma en que las instituciones políticas deben ser conceptualizadas. Primero, defendieron la autonomía relativa y los efectos independientes de las instituciones políticas así como la importancia de sus propiedades organizacionales; objetando el entendimiento de la política exclusivamente como reflejo de la sociedad (contextualismo) o como consecuencia macro de acciones individuales (reduccionismo). En segundo lugar, estos autores afirmaron que la política se organiza en torno a la interpretación de la vida y el desarrollo del significado, propósito y dirección; y no sólo en torno a la formulación de políticas y asignación de recursos (instrumentalismo). En tercer lugar, se interesaron en la forma en que las reglas, normas y procedimientos institucionalizados impactan el comportamiento político; discrepando de la idea de que la acción política es resultado del cálculo y el comportamiento de intereses individuales (utilitarismo). Finalmente, los autores establecieron que la historia es “ineficiente”, con base en una crítica de los modelos de equilibrio estándar<sup>131</sup> que supone que las instituciones alcanzan una forma única

---

<sup>127</sup> BLONDEL, Jean (2006). “About Institutions, mainly, but not exclusively, Political”, en: RHODES *et al.* The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press. UK., p. 717

<sup>128</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. cit.*, p. 3.

<sup>129</sup> SANDERS, Elizabeth (2006). “Historical Institutionalism” en: RHODES *et al.* The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press. UK.

<sup>130</sup> BLONDEL, Jean (2006). *Op. cit.*, p. 716.

<sup>131</sup> En inglés *standard equilibrium models*.

condicionada por las circunstancias del momento y, por lo tanto, independientes de su trayectoria histórica (funcionalismo)<sup>132</sup>.

Las aportaciones de los enfoques conductistas y funcionalistas superaron a las teorías de la modernización y con ello al viejo institucionalismo<sup>133</sup>. De esta forma, la evolución del funcionalismo derivó en el desarrollo del funcionalismo social que dio origen a las teorías de la nueva economía institucional centradas en el actor (*actor-centered*)<sup>134</sup>. Los planteamientos del funcionalismo social permiten distinguir dos propuestas que se oponen. Una de ellas la de Bary Weingast<sup>135</sup>, establece que las instituciones existen para que los partidos puedan capturar ganancias en la cooperación. Mientras que en sentido contrario, el otro argumento, de Terry Moe, establece que las instituciones surgen como cosas buenas y son sus bondades las que las explican, pues existen y toman esa forma ya que hacen mejor a la gente<sup>136</sup>. De acuerdo a Pierson, estas dos líneas de argumentación en las que se sustenta el funcionalismo son necesarias ya que la primera establece que las instituciones funcionales pueden ser producto del diseño racional. Mientras que la segunda, plantea que las instituciones surgen a través del tiempo por medio de mecanismos de mejora institucional. No obstante, es con base al primer argumento del pensamiento funcionalista en que se desarrolló la teoría de la elección racional (*rational choice*) cuyo debate entre defensores y detractores ha sido extenso, principalmente ya que esta aproximación teórica contribuyó al redescubrimiento de las instituciones<sup>137</sup>.

<sup>132</sup> MARCH, James & OLSEN, Johan (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, vol. 78, n°.3, pp. 734-749.

<sup>133</sup> VON BEYME, Klaus (2006). "Political Institutions—Old and New", en: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. UK, p. 749.

<sup>134</sup> THELEN, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. UK, p. 25.

<sup>135</sup> WEINGAST, Barry (2002). "Rational choice Institutionalism". In *Political Science: The state of the discipline*, Eds. I. Katznelson & H. Milner, Editorial Norton. New York. USA, p. 670.

<sup>136</sup> MOE, Terry (2003). "Power and political institutions". Paper read at conference on Crafting and Operating Institutions. April 11-13, 2003, Yale University, New Haven. USA, p. 3.

<sup>137</sup> De acuerdo a Klaus Von Beyme el enfoque de la elección racional tuvo la virtud de hacer plausible la cooperación en las instituciones a medida que las normas de cooperación estuvieran interiorizadas (de ahí que se revelar una nueva etapa en el estudio de las instituciones). Sin embargo, ya que esto raramente acontece en una institución, él refiere que sólo los estudios históricos en cultura política pueden explicar su origen. VON BEYME, Klaus (2006). *Op. cit.*, p. 750.

Elinor Ostrom hace una defensa de la teoría de la elección racional, argumentando que la “teoría tradicional de la elección racional surgió de un esfuerzo constante de muchos estudiosos por desarrollar una teoría rigurosa y modelos de elección humana dentro de un amplio modelo de acuerdo institucional –en un mercado competitivo”<sup>138</sup>. Sin embargo, entre las objeciones a esta teoría se encuentra primero, la falta de explicación respecto a cómo son elegidos racionalmente los pactos que desarrollan a las instituciones y además, el hecho de que en esta teoría los sistemas sociales se perciben como el conjunto de individuos que maximizan su utilidad, limitando las capacidades predictivas de la teoría al considerar que los motivos no racionales de carácter colectivo e ideológico distorsionan el resultado necesario del diagnóstico<sup>139</sup>.

Por su parte, North, que centró su análisis de las instituciones en la economía política, identificó otras restricciones de la teoría de la elección racional a través de la teoría de juego y posteriormente de las teorías de cooperación, ya que mediante ambas explicó las razones por las que los participantes del juego político cooperan unos con otros, basadas en la premisa de maximización de riquezas. Aunque el enfoque de cooperación que desarrolló Axelrod<sup>140</sup> perfecciona la teoría de juegos –al existir un avance respecto al dilema del prisionero<sup>141</sup>. Es decir, cuándo el juego se repite y existe información completa sobre el comportamiento de los demás jugadores en juegos anteriores, los individuos cooperan sabiendo que es redituable. No obstante, para que el juego funcione, una de las limitaciones exige que el número de participantes sea pequeño. Por ello, muchos académicos han discutido las limitaciones que en la vida real presenta la teoría de juegos<sup>142</sup> pues existe la posibilidad de que, primero, el juego no se repita; segundo, que los participantes no cuenten con información completa y tercero, que el grupo de individuos

---

<sup>138</sup> De acuerdo con la autora, la expansión de esta teoría a otras situaciones de acción no ocurrió sino hasta mucho después de haber demostrado ser exitosa en la predicción de resultados en un tipo de arreglo institucional, como para explicar votaciones, decisiones legislativas, decisiones dentro de una jerarquía, y compromisos en la acción colectiva para superar dilemas sociales. OSTROM, Elinor (2005). *Op. cit.*, p. 120.

<sup>139</sup> VON BEYME, Klaus (2006). *Op. cit.*, p. 750.

<sup>140</sup> AXELROD, Robert (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books Inc. New York. USA.

<sup>141</sup> El dilema del prisionero o prisoner's dilemma es uno de los conceptos más importantes de la teoría de juegos. La versión clásica representa a dos agentes A y B cuyas opciones son cooperar (C) o huir (D). Encyclopedia of Political Theory (2010). BEVIR, Mark (editor). SAGE Publications Inc. USA, vol. 3, p. 1101.

<sup>142</sup> SCHOFIELD, Norman (1985). "Anarchy, Altruism and Cooperation: A review". *Social Choice and Welfare*, n°. 2, p. 207-219.

sea elevado. Respecto a estas limitaciones, North afirmó que aunque la primera y la última de las tres condiciones de la teoría de cooperación se cumplieran, en la vida real se demuestra que la segunda condición, referente a la información completa, rara vez existe<sup>143</sup> y ello influye en los costos de negociación relacionado con la teoría de juegos. Así, si los participantes actúan con base en información incompleta los costos se incrementan y por lo cual, el paradigma de la información perfecta (o de cero costo)<sup>144</sup> resulta falsa, pues tal y como Coase<sup>145</sup> afirmó “cuando no cuesta negociar prevalece la solución competitiva que maximiza el ingreso”.

Entonces pues, considerando la premisa que plantea la teoría de juegos, de un mundo que maximiza la riqueza, North explicó que ya que el comercio es complejo e impersonal es necesario conseguir el cumplimiento obligatorio de los compromisos de las partes por medio de la creación de un medio institucional como tercer elemento, que incluya normas formales, limitaciones informales y cumplimiento obligatorio, manteniendo un bajo costo de las transacciones. Aunque también aclaró que mientras más complejo sea el intercambio en tiempo y en espacio, más complejas y costosas serán las instituciones necesarias para lograr resultados de cooperación<sup>146</sup>.

Además de las aportaciones de North, Paul Pierson encontró otras tres limitaciones en la teoría de la elección racional desde un enfoque en ciencias políticas. La primera está relacionada con la actuación de los diseñadores, la cual puede estar motivada por arreglos institucionales convenientes o apropiados más que por priorizar los elementos de efectividad. La segunda limitación tiene que ver con la falta de visión de los decisores políticos en la innovación institucional de largo plazo, razón por la cual las decisiones que toman, priorizan el corto plazo con el fin de capitalizar su poder político, en consecuencia la efectividad del diseño institucional no procede de un análisis de efectos a largo plazo. Finalmente, la tercera limitación se refiere a las consecuencias inesperadas derivadas del incremento en la complejidad social, donde el número de decisiones y actores involucrados se incrementa. Esta situación puede generar dos efectos, uno es la sobrecarga de demandas en los decisores políticos y segundo, la ampliación en los efectos de la acción, es decir, la

<sup>143</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. Cit.*, p. 12-14.

<sup>144</sup> Proveniente de la tradición neoclásica. Ver NORTH, Douglas (1990). *Op. cit.*, p.62.

<sup>145</sup> COASE, Ronald (1960). “The problem of social cost”. *Journal of Law and Economics*, vol 3.

<sup>146</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. Cit.*, p. 58.

tendencia a que las iniciativas tengan consecuencias importantes en distintos ámbitos a los originalmente destinados<sup>147</sup>.

A pesar de las anteriores limitaciones u objeciones a la teoría de elección racional, Elinor Ostrom enfatizó en 2005 que tres supuestos básicos de ésta pueden utilizarse como un punto de partida para llevar a cabo un análisis institucional, ya que mediante ellos se manifiestan los componentes de una teoría del comportamiento humano que un analista institucional puede utilizar en el estudio de situaciones distintas a las altamente competitivas, refiriéndose aquí a aquellas en las que únicamente interactúan los altos niveles del juego político. Los tres supuestos de Ostrom son: primero, el modo en el que los participantes adquieren, procesan, retienen, representan y utilizan la información. Segundo, la valoración que los participantes asignan a las acciones y los resultados; y tercero, los procesos (de maximización, satisfacción, u otros) que los participantes utilizan para elegir acciones particulares o estratégicas teniendo en cuenta sus recursos<sup>148</sup>. Estos tres supuestos podrían relacionarse con la explicación de March y Olsen respecto a las estructuras de significado en las cuales los individuos organizan los argumentos e información para dar orientación y sentido a la acción; las mismas que además explican, justifican y legitiman los códigos de conducta que ponen en práctica.

No obstante, Douglass North expresó que ya que el cambio es incremental, la naturaleza del cambio institucional sumado al modo imperfecto en el que los participantes interpretan su medio y realizan elecciones, explican la vía de dependencia y hace que la historia cobre importancia<sup>149</sup>; esta aproximación teórica enfatiza que las instituciones son el resultado concreto de procesos y luchas políticas temporales específicas<sup>150</sup>.

De acuerdo a Pierson la perspectiva histórico-institucional del *path dependence* se diferencia del enfoque funcionalista —específicamente de la teoría de la elección racional, ya que cuestiona porque las instituciones toman la forma que tienen<sup>151</sup>. Pierson afirmó que la tendencia del funcionalismo ha sido estudiar la existencia, forma y funciones de las

<sup>147</sup> PIERSON, Paul (2000). *Op. cit.*, p. 479-483.

<sup>148</sup> OSTROM, Elinor (2005). OSTROM, Elinor (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press. New Jersey. USA, p. 103.

<sup>149</sup> NORTH, Douglas (1990). *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>150</sup> THELEN, Kathleen (2004). *Op. cit.*, p. 26.

<sup>151</sup> *Ibidem.*, p. 26.

instituciones, y que su enfoque se desarrolló como punto final y no inicial del análisis de las instituciones<sup>152</sup>, dejando de lado la explicación de su surgimiento, permanencia o cambio<sup>153</sup>; ello se debe a que su argumento central explica que las instituciones existen en la forma en que lo hacen porque son funcionales para los actores sociales<sup>154</sup>. En contraposición el argumento teórico del *path dependence* estudia el porqué, dónde y cómo de las decisiones, además de considerar el orden temporal en el que se desarrolla. De acuerdo a Pierson son éstos elementos los que delimitan el alcance teórico y sustantivo de dicho enfoque<sup>155</sup>.

Elizabeth Sanders nos recuerda no olvidar que ambas teorías –la de la elección racional y el institucionalismo histórico, no son opuestas sino más bien complementarias ya que ambas coinciden en que las instituciones constituyen las limitaciones que da forma a la interacción humana. Mientras que se distinguen entre sí, por sus objetivos y el periodo de tiempo en sus análisis<sup>156</sup>.

Finalmente, Ostrom recomienda “no depender sólo de una herramienta teórica para explicar el comportamiento humano a menos que se desee limitar el análisis a situaciones que se puedan modelar como simples competitivas y de información completa”<sup>157</sup> y sabiendo que pocas situaciones humanas se pueden definir como simples, limitar el análisis a un sólo aspecto del cambio institucional es complicado. Las razones expuestas previamente constituyen la causa por la que se ha elegido como base teórica de esta investigación el enfoque histórico-institucional del *path dependence*, ya que encuentra sus orígenes en la economía política, la historia económica y la teoría social.

De acuerdo con Putnam, las tres corrientes ideológicas del nuevo institucionalismo, teoría de la elección racional, teoría de las organizaciones y el institucionalismo histórico,

---

<sup>152</sup> PIERSON, Paul (2000). “The limits of Design: Explaining Institutional Change”. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol.13, n°. 4. Octubre, p. 477.

<sup>153</sup> THELEN, Kathleen (2004). *Op. cit.*, p. 24.

<sup>154</sup> PIERSON, Paul (2000). *Op. cit.*, p. 477.

<sup>155</sup> PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press. UK, p. 54.

<sup>156</sup> SANDERS, Elizabeth (2006). *Op. cit.*, p. 43.

<sup>157</sup> OSTROM, Elinor (2005). *Op. cit.*, p. 103.

tienen en común dos elementos. El primero, que las instituciones dan forma a la política y el segundo, que las instituciones están determinadas por la historia<sup>158</sup>.

Por su parte, Pierson y Skocpol explican que el motivo por el cual el institucionalismo histórico es un enfoque más completo que el conductismo y el de la elección racional, se basa en tres características. La primera es el contexto a nivel macro con el que toma en consideración cuestiones amplias. Segunda, la importante consideración del factor del tiempo mediante la distinción de secuencias. Y tercero, relacionado con los elementos anteriores, es la formulación de hipótesis que combinan los efectos de procesos e instituciones en lugar de formularlas individualmente<sup>159</sup>. De la misma forma para Craig Parsons, el institucionalismo histórico es la perspectiva más pura del institucionalismo en política comparada, ya que tiene como objetivo explorar de qué forma los procesos institucionales temporales crean restricciones y oportunidades que puedan facilitar o impedir el cambio. De esta forma, la aproximación de la dependencia de rumbo (*path dependence*) se enfoca en analizar las políticas e instituciones desde razonamientos históricos acumulados a lo largo del tiempo que limitaran o facilitaran cambios posteriores<sup>160</sup>.

La teoría del cambio institucional de North es una de las obras que más ha nutrido a los planteamientos del *path dependence* en ciencias políticas –de acuerdo a Pierson<sup>161</sup> ya que consideró elementos de economía política y del comportamiento social. En ella también explica la forma en que el pasado influye en el presente y el futuro, y además expone la forma en que el cambio institucional incremental afecta las decisiones realizadas en cierto momento y permite comprender la naturaleza de la dependencia<sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> PUTNAM Robert (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. USA, p. 7.

<sup>159</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). “Institucionalismo Histórico en Ciencia Política Contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17, n°. 1. Texto original en inglés en: *Political Science: State of the Discipline*, editado por Ira Katznelson y Helen V. Milner. W.W. Norton. New York (páginas 693-721), p. 9.

<sup>160</sup> Enciclopedia of Political Science (2011). KURIAN, George T. *Et al*, Ed. CQ Press. Washington, USA., vol.3, p. 790.

<sup>161</sup> PIERSON, Paul (2000b). “Increasing returns, Path dependence, and the study of Politics”. *American Political Science Review*, vol. 94, n°. 2. Junio, p. 251-267.

<sup>162</sup> NORTH, Douglas (1990). *Op. cit.*, p. 3.



No obstante, según el mismo Pierson, para adaptar los argumentos del trabajo de North al estudio político es necesario distinguir las características y ambigüedades del mundo político como la persistencia de las instituciones, a pesar del cambio (*highly sticky institutions*), la tendencia de problemas de acción colectiva y las posibilidades de utilizar la autoridad política para ampliar las asimetrías del poder. Por ello, se empelan como herramientas de análisis de los procesos del *path dependence*, los procesos de retroalimentación positiva (*positive feedback*) o de reforzamiento (*self-reinforcement*)<sup>163</sup> al que los economistas denominan procesos de rendimiento creciente (*increasing returns*)<sup>164</sup>. Estos procesos refuerzan la construcción de una dependencia de rumbo más clara por medio del argumento secuencial, al basarse en mecanismos sociales más explícitos en relación a los orígenes de vías divergentes y de inercia social<sup>165</sup>. Así, contrario a la inclusión de la historia en un sentido limitado, procesos aislados de micro nivel como hicieran algunos estudiosos de la elección racional, este nuevo planteamiento elabora preguntas amplias sobre la situación del mundo real, la observación de procesos a través del tiempo y el análisis de estructuras y contextos institucionales como características que refuerzan al institucionalismo histórico<sup>166</sup>.

Aunque mucho se ha dicho respecto a que el *path dependence* se ha convertido en un concepto muy invocado y a su vez falto de un significado preciso, según lo han manifestado varios académicos<sup>167</sup>. Debido a que se ha empleado en un sentido muy amplio como el de Sewell<sup>168</sup> o muy limitado como el de Levi<sup>169</sup>. Con base a esta realidad, Pierson

---

<sup>163</sup> Para Pierson la clave del mecanismo de las secuencias de la vía de dependencia son estos dos argumentos. PIERSON, PAUL (2000a). "Not just what but when: Timing and sequence in Political Process". *Studies in American Political Development*, n°. 14. Spring, p. 74.

<sup>164</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). *Op. cit.*, p. 13.

<sup>165</sup> PIERSON, Paul (2004). *Op. cit.*, p. 49.

<sup>166</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). *Op. cit.*, p. 18.

<sup>167</sup> Ver MAHONEY, J. (2000). "Path Dependence in Historical sociology", p. 507. PIERSON, P. (2000b). *Op. cit.*, p. 252. SCHREYÖNGG, G. & SYDOW, J. Eds. (2009). *The hidden dynamics of Path Dependence*, p. 3.

<sup>168</sup> Para William Sewell path dependence significa que "los acontecimientos en un punto anterior en el tiempo afectará los posibles resultados de una secuencia de eventos que ocurren en un momento posterior en el tiempo".

SEWELL, William H. 1996. "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology.", en Terrance J. McDonald & Ann Arbor, eds. *The Historic Turn in the Human Sciences*. University of Michigan Press., p. 262.

definió el path dependence como “el proceso social que exhibe procesos de retroalimentación positiva y debido al cual se generan patrones de ramificación del desarrollo histórico”<sup>170</sup>; no obstante ésta interpretación del autor se restringe al empleo de una sola herramienta a través de la cual es posible llevar a cabo un análisis de las secuencias que conforman la dependencia de rumbo. Aunque queda claro que su objetivo es delimitar la falta de claridad que se atribuye al concepto (y que él mismo ha criticado), a su vez omite considerar otros desarrollos conceptuales para llevar a cabo el análisis de las secuencias como el de Mahoney. La distinción entre ambas contribuciones se desarrollará en párrafos posteriores.

Antes de ello importa destacar que la inclusión de los elementos de tiempo, secuencias y procesos históricos de los que habló Levi y a través de los cuales es posible identificar las dinámicas de reforzamiento y de rendimientos crecientes, permitieron a los institucionalistas históricos reconocer dos argumentos vinculados con esos elementos (el tiempo y la secuencia). El primero tiene que ver con las coyunturas (*conjuncture*) y el segundo con la secuencia de eventos (*event sequence*). Gracias a ellos, Pierson pudo argüir que las secuencias en la vía de dependencia son frecuentes en la vida política<sup>171</sup>.

Las coyunturas son orientaciones macroscópicas, que se distinguen como efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo<sup>172</sup>; por esta razón, en un análisis de nivel micro no es posible identificar dichas coyunturas ya que se enfocan en procesos aislados. Los resultados de las *coyunturas críticas* (critical conjunctures) dan origen a periodos de cambio institucional que se caracterizan por admitir ciertas opciones institucionales ante la existencia de dos o más alternativas<sup>173</sup>, mismas que en el futuro reforzarán la recurrencia de un patrón particular, de

---

<sup>169</sup> La definición de Margaret Levi sustenta que “una vez que un país ha iniciado un camino, los costos de dar marcha atrás son muy altos. Existirán otras elecciones, pero la consolidación de ciertos arreglos institucionales obstruyen una regresión fácil de la elección inicial”.

LEVI, Margaret (1997). “A model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, en Lichbach, Mark & Zuckerman Alan, eds. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press., p. 28.

<sup>170</sup> PIERSON, Paul (2004). *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>171</sup> PIERSON, Paul (2000a). *Op. cit.*, p. 74.

<sup>172</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda (2000). *Op. cit.*, p. 15.

<sup>173</sup> MAHONEY, James (2000). “Path Dependence in Historical sociology”. *Theory and Society*, vol. 29, num.4, p. 513.

ahí que las coyunturas críticas sean determinantes en las etapas iniciales de los procesos dependientes, pudiendo ser perturbaciones pequeñas que en los momentos formativos resultan decisivas<sup>174</sup>.

Por otra parte, los argumentos sobre dependencia de la trayectoria y de la retroalimentación explican por qué y cuándo la secuencia de eventos puede ser importante, se considera que los movimientos en una secuencia son en su mayoría irreversibles puesto que las alternativas perdedoras quedan descartadas entre las posibles opciones. La secuencia de eventos se puede analizar a través de dos tipos de análisis, el primero son los procesos de retroalimentación positiva (*self-reinforcing sequences*) y el segundo son las secuencias reactivas (*reactive sequences*).

Pierson define a procesos de retroalimentación positiva como una herramienta a través de la cual se puede apreciar la centralidad de los procesos históricos para suscitar variaciones en la vida política. De tal forma que la probabilidad de continuar por el mismo camino se incrementa debido a que los beneficios relativos de la actividad actual en comparación con otras posibles opciones aumentan con el tiempo<sup>175</sup>. Por su parte, Mahoney define a las secuencias reactivas como parte de una reacción a eventos previos temporalmente, en los que, el último evento en la secuencia es normalmente el resultado que se investiga, mientras que la cadena de eventos es vista como el camino que condujo a ese resultado. Por ello los elementos del tiempo y las secuencias son importantes pues para ambos enfoques los posteriores procesos de retroalimentación influirán en los resultados de desarrollos siguientes.

### 1.2.1. Procesos de retroalimentación positiva

Los procesos de retroalimentación positiva del *path dependence* se desarrollan en tres etapas de acuerdo a Pierson<sup>176</sup>. Respecto a la primera etapa, en este planteamiento teórico las coyunturas críticas iniciales (*initial critical juncture*) no se refieren a eventos dramáticos de gran escala, como puede pasar en otras áreas de estudio, esto se debe a que las cualidades de este tipo de acontecimientos no son necesarias ni tampoco suficientes para generar dinámicas del *path dependence*. Al contrario, la perspectiva del análisis de la

<sup>174</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). *Op. cit.*, p. 13.

<sup>175</sup> PIERSON, Paul (2000b). *Op. cit.*, p. 252.

<sup>176</sup> PIERSON, Paul (2000 a). *Op. cit.*, p. 76.

trayectoria dependiente se centra en causas que originalmente parecen relativamente pequeñas en comparación con sus efectos, lo que hace que una coyuntura sea crítica se debe al desencadenamiento de un proceso de retroalimentación positiva que a su vez genera vías persistentes de desarrollo político<sup>177</sup>.

La segunda etapa consiste en el periodo de reproducción en el que la retroalimentación positiva refuerza el *path* iniciado en la etapa uno, la dinámica de retroalimentación positiva captura dos elementos centrales para la mayoría de los analistas del *path dependence*. El primero, revela los costos de cambiar una alternativa por otra, los cuales, en determinados contextos sociales, aumentan significativamente con el tiempo. Y el segundo elemento, relacionado con el anterior, son la sincronización y la secuencia, mediante las que se identifican momentos de creación o coyunturas que refuerzan los diferentes caminos. Aunque la economía tradicionalmente se ha enfocado en la búsqueda del equilibrio único, las aportaciones de Bryan Arthur a los argumentos de la retroalimentación positiva se sintetizan en cuatro. Primero, habló de la imprevisibilidad, ya que no podemos predecir de antemano cuál de los posibles resultados finales se alcanzarán. En segundo término, la inflexibilidad, pues cuanto más adentrados estamos en el proceso más difícil es pasar de una vía a otra. En tercer lugar, la no eventualidad, es decir, los acontecimientos accidentales en el inicio de una secuencia no se olvidan, ya que pueden nutrir elecciones futuras. Y cuarto, la potencial ineficiencia cuando en el largo plazo el resultado genera menores recompensas que la que hubiese tenido una alternativa desechada. Así, un proceso de retroalimentación positiva no es sólo el *qué* de una cuestión sino *cuándo*, ya que los temas de temporalidad son el centro del análisis<sup>178</sup>. De acuerdo a Pierson, existen cuatro procesos del ámbito político que son característicos de las tendencias de la retroalimentación positiva: acción colectiva, desarrollo institucional, ejercicio de la autoridad y la interpretación social. En cada proceso, los cambios en su dirección pueden desencadenar una dinámica de reforzamiento<sup>179</sup> que nos permiten entender por qué las prácticas de las organizaciones e instituciones suelen perdurar. En síntesis, los procesos de retroalimentación positiva significan que la historia es recordada.

---

<sup>177</sup> PIERSON, Paul (2004). *Op. cit.*, p. 51.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 40.

En la última etapa del *path* los nuevos eventos desplazan el equilibrio de larga duración. Los procesos sociales prolongados de gran escala pero de lento devenir<sup>180</sup> dejan de lado los fenómenos de aislamiento del *path*<sup>181</sup>, así como el modelo de equilibrio puntuado<sup>182</sup> y pueden ser de dos tipos. Los primeros son procesos cuyas causas y resultados tienen lugar lentamente puesto que ocurren de forma incremental (*cumulative causes*). Mientras que el segundo proceso se puede dar por la presencia de factores críticos con el llamado efecto umbral (*threshold effect*), que se refiere a los procesos sociales que pueden tener un significado menor hasta que alcanzan una masa crítica que puede desatar un cambio mayor. Asimismo, otros procesos sociales que implican retrasos entre la aparición de un factor causal clave y la generación de resultados de interés son las cadenas causales (*causal chains*)<sup>183</sup>.

### 1.2.2. Secuencias reactivas

La lógica en la que se desarrollan los procesos de secuencias reactivas difieren de la retroalimentación positiva ya que en sus procesos las secuencias reactivas pueden transformar o incluso revertir a las coyunturas iniciales. No obstante, al igual que Pierson, Mahoney reconoce que las características de los eventos iniciales son pequeños cambios acumulativos en el tiempo que al final de la secuencia simbolizan una diferencia en el resultado<sup>184</sup>. En suma, los primeros acontecimientos de la secuencia son hechos aleatorios que no se pueden explicar en concomitancia a las condiciones iniciales, ya que a menudo puede convertirse en el punto de intersección (*breakpoint*) de dos o más secuencias previas.

De acuerdo a Mahoney, aunque conozcamos el punto de intersección aleatorio que desencadena una secuencia reactiva, los analistas podrían tener dificultad en predecir o

<sup>180</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda (2000). *Op. cit.*, p. 16.

<sup>181</sup> Path dependence lock-in, sugiere que las raíces de la institucionalización puede poner una organización en una trayectoria de la que la desviación o cambio se vuelve cada vez más difícil con el tiempo.

KUIPERS, Sanneke and BOIN, Arjen (2010). "Path Dependence, Institutionalization and the Decline of Two Public Institutions", en: Schreyögg G. & Sydow J., Eds. *The Hidden Dynamics of Path Dependence: Institutions and Organizations*. Palgrave MacMillan. UK., p. 50.

<sup>182</sup> En inglés, Punctuated Equilibrium Model. Se refiere a afirmando que las organizaciones se caracterizan por largos períodos de relativa estabilidad que se interrumpen mediante cambios revolucionarios. BAUMGARTNER, F. y JONES, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press. USA.

<sup>183</sup> PIERSON, Paul (2004). *Op. cit.*, p. 13-14.

<sup>184</sup> MAHONEY, James (2000). *Op. cit.*, p. 526.

explicar el resultado final de una secuencia. De esta forma cada uno de los pequeños pasos entre el punto de intersección y el resultado final son el objeto central del análisis. Las herramientas para el análisis de las secuencias reactivas se realizan en conjunto con el enfoque narrativo que permite emplear métodos contrafactuales, a través de los cuales es posible identificar los puntos clave de la secuencia<sup>185</sup>

En síntesis, tal como afirma Dan Breznitz, se entiende por secuencias reactivas los resultados específicos que son causados por una cadena de eventos temporalmente ordenados que se conectan causalmente, donde cada evento en la secuencia es a la vez una reacción a eventos antecedentes pero también una de las causas de los acontecimientos posteriores<sup>186</sup>.

### 1.2.3. Confluencia de elementos en la teoría

Ya que en los procesos de lento devenir suelen ser necesarios varios períodos antes de que la transformación se lleve a cabo, el enfoque de investigación en la aproximación del *path dependence* se realiza en contextos amplios y no respecto a instituciones aisladas. Fijando límites a la aplicabilidad de los argumentos causales y sosteniendo de forma teórica los motivos por los cuales las variables parecen y se combinan de una forma u otra. Las mismas variables que pueden no existir o combinarse de la misma forma en otros periodos, razón por la cual los elementos de tiempo y secuencia resultan clave. De acuerdo a Pierson y Skocpol, los institucionalistas históricos tienden a intuir que variables causales de interés serán influidas por contextos mayores como los culturales e institucionales<sup>187</sup>. No obstante, según Pierson, la tendencia de los cientistas políticos ha sido enfocarse en procesos causales y de resultados que ocurren con velocidad, razón por la cual los institucionalistas históricos rara vez se centran en una sola institución u organización<sup>188</sup> pues su interés es analizar cómo los grupos, de organizaciones e instituciones, se relacionan y dan forma a los procesos para en seguida hacer visibles los patrones y sus impactos causales. Aunque los institucionalistas creen que las causas deberían de ser el

<sup>185</sup> MAHONEY, James (2000). *Op. cit.*, p. 530.

<sup>186</sup> BREZNITZ, Dan (2009). "Slippery Paths of (Mis)Understanding? Historically based explanations in Social Science", en: Schreyögg G. & Sydow J., Eds. *The Hidden Dynamics of Path Dependence: Institutions and Organizations*. Palgrave MacMillan. UK., p. 29.

<sup>187</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). *Op. cit.*, p. 23.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 16.

elemento central, también reconocen que los modelos de recursos y vinculación, tienen efectos importantes en la delimitación y orientación en los procesos.

Una característica de los procesos de *path dependence* es la relativa apertura o permisividad de las primeras etapas de una secuencia en comparación con la naturaleza relativamente cerrada o coercitiva de las etapas posteriores. Visto *ex ante*, estos procesos pueden producir más de un resultado posible, sin embargo, una vez que se establece un camino particular permite que los procesos de reforzamiento sean propensos a la consolidación o institucionalización<sup>189</sup>. No obstante, Pierson explica que existe la posibilidad de que los procesos de reforzamiento puedan magnificar los desequilibrios de poder en el tiempo y volver menos visibles dichos desequilibrios, esto implica que las opiniones instantáneas pueden perder de vista elementos importantes de las relaciones de poder<sup>190</sup>. Esta reflexión fortalece el argumento del institucionalismo histórico y asimismo nos recuerda que en política las consecuencias de las acciones individuales dependen sobre todo de las acciones de otros, puesto que los bienes producidos en la política son públicos y su delimitación se dificulta. Basta recordar que en condiciones normales de poliarquía las acciones políticas están vinculadas a la rotación en el poder, la competencia política y el cambio, razón por la cual los individuos y sus acciones están ligados a las de los demás participantes.

En este sentido, el modelo de cambio institucional gradual de Mahoney y Thelen construido en base al planteamiento de la distribución de poder, advertido en el institucionalismo histórico, elabora un conjunto de proposiciones que enlazan modos particulares de cambio incremental vinculados a las características del contexto institucional y las propiedades de las instituciones como elementos que favorecen determinadas estrategias de cambio con la participación de determinados agentes de cambio<sup>191</sup>. La idea de estos autores es que el cambio institucional emerge a partir de los “huecos o partes blandas” (énfasis original) entre la norma y su interpretación, o entre la norma y su aplicación, argumentando que cuando existen problemas de interpretación y

---

<sup>189</sup> PIERSON, Paul (2004). *Op. cit.*, p. 51.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>191</sup> MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. Eds. (2010). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press. USA, p. 4.

aplicación de las reglas se abren espacios para que los actores apliquen las normas existentes de nuevas maneras<sup>192</sup>. Aunque el enfoque de Mahoney y Thelen no es precisamente el del *path dependence*, si recupera muchos elementos del institucionalismo histórico, por lo cual resulta interesante rescatar cuales son las modalidades de cambio institucional que pueden surgir: *desplazamiento*, *estratificación*, *acumulación*, *transformación*, de acuerdo a su modelo, las mismas que dependen del contexto político sumado a la clase de agentes de cambio que en ellos participan<sup>193</sup>.

Para efectos de esta investigación, interesa destacar las particularidades de la *estratificación*, pues dicha modalidad del cambio institucional resulta del vínculo entre nuevas instituciones (o normas) junto a las ya existentes, lo que significa que las viejas instituciones persisten pero son reformadas mediante la introducción de nuevas normas o reglas<sup>194</sup>. En este contexto político, los jugadores con poder de veto pueden proteger a las viejas instituciones aunque ello no significa que puedan prevenir la anexión de nuevos elementos, mientras que los agentes de cambio que denominan subversivos buscan desplazar a las instituciones trabajando con ellas pero esperando el momento en el que forma activa pueden tomar una postura de oposición para que resulte el cambio esperado<sup>195</sup>. La razón por la cual consideramos esta modalidad de cambio institucional se debe a que contraria a las demás, cada nuevo elemento es un pequeño cambio en sí mismo y éstos pueden acumularse y provocar un gran cambio en el largo plazo. Así se vincula directamente con los planteamientos de la dependencia de rumbo. De hecho, Mahoney advirtió que las secuencias dependientes de la trayectoria están marcadas por patrones causales a los que él denomina "inercia" (énfasis original) la cual varía dependiendo del tipo de secuencia con la que se lleve a cabo el análisis. Ello se debe a que en la retroalimentación positiva, la inercia implica mecanismos que reproducen un modelo institucional particular en el tiempo, mientras que con las secuencias reactivas los

---

<sup>192</sup> MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>193</sup> *Ibidem.*, p. 15.

<sup>194</sup> *Ibidem.*, p. 22.

<sup>195</sup> *Ibidem.*, p. 25-26.



mecanismos son de reacción y contrarreacción de forma que un evento "naturalmente" (énfasis original) conduce a otro<sup>196</sup>.

El estudio y entendimiento del desempeño institucional ha sido un tema de análisis en ciencias sociales ya que el diseño y transformación de las instituciones afectan la calidad de éstas y, en consecuencia, a la vida de las personas pues las instituciones organizan y determinan el proceder en sociedad. Razón por la cual en esta investigación rescatamos y/o adoptamos el argumento de Breznitz<sup>197</sup> de que la mejor manera de observar la verdadera dependencia de trayectorias es a través del análisis en conjunto de los procesos de retroalimentación positiva y de las secuencias reactivas.

### **1.3. Derechos de propiedad y captura regulatoria**

Esta última parte del trayecto teórico se inicia explicando la importancia de los “derechos de contratación”, como los denominó Libecap, ya que con base en las decisiones hechas en los altos niveles de la política se asignan recursos y atribuciones pero además, se formula y ejecuta el cambio institucional que afecta a las normas en su aplicación e interpretación. Por ello, si los cambios son promovidos por intereses particulares, y existe una captura de las instituciones para lograr que su regulación sea ineficiente, entonces las aportaciones de la teoría de la captura regulatoria se puede emplear para identificar patrones existentes en nuestro caso de estudio.

#### **1.3.1. Derechos de propiedad**

Al ser necesario el Estado como tercer elemento en la relación de cooperación<sup>198</sup>, los individuos que se desempeñan como representantes del mismo tienen la obligación de ser imparciales, pues en ellos recae el uso de la fuerza coercitiva. Sin embargo, si seguimos el paradigma de la conducta de maximización de la riqueza, entonces el problema será que quienes manejen al Estado podrán emplear en su propio interés la fuerza por encima del interés social. En razón de esta problemática, Libecap se interesó en estudiar el origen de

---

<sup>196</sup> MAHONEY, James (2000). *Op. cit.*, p. 511.

<sup>197</sup> BREZNITZ, Dan (2009). *Op. cit.*, p. 13-32.

<sup>198</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. cit.*, p. 33.

reglas que tutelan la interacción del día a día, a las cuales denominó "derechos de propiedad" (*property rights*), cuyas configuraciones involucran diferentes consecuencias distributivas<sup>199</sup>, mientras que a los procesos de definir y cambiar los derechos de propiedad o actividad reguladora, los denominó "contratación". Para Libecap, la contratación es en sí misma una maniobra dirigida por el nivel superior del juego político<sup>200</sup> en cuya acción (negociaciones y cabildeo) participan individuos y grupos de interés con el fin de alterar las reglas en su propio beneficio. Así, la dirección del cambio institucional de las normas del nivel inferior depende de las reglas del nivel superior y de cómo los decisores perciben los posibles efectos de un cambio en las reglas.

La existencia de esta realidad llevó a afirmar a North que el poder de negociación de los individuos y de las organizaciones es lo que cuenta, ya que “los grandes cambios en el marco institucional formal se realizarán sólo cuando alterar las reglas formales signifique mejorar el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación”<sup>201</sup>. Libecap explicó que las complejidades en la formación y cambio de las instituciones de los derechos de propiedad (*property rights institutions*)<sup>202</sup> —a través de las cuales se definen y refuerzan los derechos de propiedad, tienen a su vez otras implicaciones como el uso de los recursos o el comportamiento y desempeño económico. La nueva economía institucional considera la incertidumbre como un elemento que puede jugar un rol importante en la configuración del diseño óptimo de las instituciones aunque de acuerdo a Pierson, no queda claro que tan frecuentes pueden ser los resultados inesperados<sup>203</sup>.

Debido a que los derechos de propiedad están relacionados con la asignación y toma de decisiones sobre recursos valiosos, algunos partidos pueden verse perjudicados por la nueva definición de riqueza y de poder político. No obstante, compensar a aquellos potencialmente perjudicados mediante una nueva propuesta para definir derechos de propiedad o incrementar las acciones de los partidos influyentes puede producir un

<sup>199</sup> KINGSTON, Christopher & CABALLERO, Gonzalo (2008). *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>200</sup> LIBECAP, Gary (1989). *Op. cit.*, p. 11.

<sup>201</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>202</sup> Las instituciones de derechos de propiedad comprenden desde arreglos formales que incluyen provisiones constitucionales, leyes y resoluciones judiciales, hasta convenciones informales y costumbres relacionadas con la asignación y uso de los derechos de propiedad. LIBECAP, Gary (1989). *Op. cit.*, p.1.

<sup>203</sup> PIERSON, Paul (2000), *Op. Cit.*, p. 486.

consenso político para el cambio institucional. Con base en este tipo de situaciones, North afirmó que “las instituciones no son creadas, necesaria o usualmente, para ser socialmente eficientes sino, más bien, son hechas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”<sup>204</sup>.

Para Libecap, el centro del problema de contratación de los derechos de propiedad radica en la asignación de los beneficios del cambio institucional mientras que al mismo tiempo mantienen las ventajas de producción y que puede derivar en que los elementos informales tengan más peso que los formales en la apropiación de los derechos de propiedad. Por ello, North resaltó la necesidad de conocer la forma en que las normas informales interactúan con las formales ya que “una mezcla de normas, reglas y características informales de cumplimiento obligatorio define simultáneamente el conjunto de elección así como los resultados en cuanto al éxito”<sup>205</sup>. Esto significa que si únicamente consideramos las reglas formales nuestro entendimiento de la relación entre limitaciones formales y desempeño sería incorrecta. Otro ingrediente que Libecap identificó es el papel que juegan el tiempo y los precedentes en la determinación de los resultados posibles de la contratación ya que algunas partes tendrán interés en preservar el estatus quo como legado de anteriores acuerdos formales e informales respecto a los derechos de propiedad. Estos elementos sugieren la existencia de un vía de dependencia histórica que afecta el cambio institucional o que pueden resultar en oposición al mismo, a menos que la situación se pueda mejorar<sup>206</sup>.

Aunque Libecap en su obra de 1989 se centró en estudiar la distribución e influencia de los derechos de propiedad en cuatro sectores específicos: pesca, distribución de la tierra, minería y producción de crudo de Estados Unidos; sus aportaciones van más allá del marco de los recursos naturales ya que su análisis del desarrollo y modificación de los derechos de propiedad así como la forma en que se crean las instituciones es aplicable al resto de los derechos de propiedad existentes. Aunque él señala que la naturaleza en la que se definen y cumplen los derechos de propiedad impactan en el desempeño de la economía, también lo podemos aplicar al ámbito político por dos razones. En primer lugar,

<sup>204</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>205</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. Cit.*, p. 53.

<sup>206</sup> LIBECAP, Gary (1989). *Op. cit.*, p. 6.

en razón de que las instituciones de derechos de propiedad estructuran los incentivos del comportamiento dentro de la sociedad, y segundo término, que por medio del acuerdo vigente de los derechos de propiedad se determina quiénes son los actores del sistema<sup>207</sup>. Con base en estas características, los derechos de propiedad son vistos por Libecap como algo más que tradiciones jurídicas y sociales antiguas, ya que la negociación o contratación política crea o cambia las instituciones estructurando la asignación de riquezas y poder político. De ahí radica la importancia de identificar a los involucrados y conocer los elementos que determinan sus posiciones de negociación y su poder político, así como otros factores que puedan llevar a la modificación de los derechos de propiedad existentes o al establecimiento de nuevas instituciones<sup>208</sup>. Con el fin de facilitar el análisis de la contratación política, Libecap identificó tres grupos de interés<sup>209</sup> que pueden establecer o cambiar los derechos de propiedad: los políticos, burócratas y demandantes privados; cuyos incentivos para influenciar el cambio institucional distan entre cada uno.

En el grupo político, identificó a los legisladores y jueces –en desempeño de un cargo o en busca de él, quienes en la búsqueda de apoyo financiero o votos pueden determinar su postura en la legislación de los derechos de propiedad. Dicha postura está relacionada con la expectativa de obtener beneficios políticos en el que los costos de favorecer a un grupo determinará la naturaleza de las compensaciones o pagos indirectos<sup>210</sup>.

Los intereses del grupo de burócratas incluyen mantener y expandir su jurisdicción y presupuestos, lo cual requiere apoyar a políticos y grupos de interés privados, ya que los burócratas tienen la autoridad de implementar las políticas de gobierno y el uso de los derechos de propiedad, sus recursos radican en intercambiar resoluciones administrativas favorables como parte de la negociación para construir coaliciones políticas.

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 26-28.

<sup>210</sup> Pagos indirectos o side payments: When two parties involved in a transaction exchange money that is not part of the transaction itself, the exchange is a side payment. It is typically made to induce the recipient to take part in the transaction. The most notorious side payments are kickbacks and other types of bribes, but side payments can take many forms, some perfectly legitimate. HOOKER, John (2008). SAGE Encyclopedia of Business, ethics and society. SAGE Publications, Inc (recurso electrónico) en: <http://knowledge.sagepub.com/view/ethics/n735.xml>, consulta 21 de enero 2014.

Por último, los grupos privados, que pueden ser de diversos tipos, se componen de individuos que reclaman autoridad en la toma de decisiones así como en la designación del uso y provecho de los derechos de propiedad. Algunos de estos grupos están integrados por propietarios titulares que buscan poder político en el Estado para reforzar sus demandas. Otros grupos están formados por solicitantes nuevos que buscan una redistribución de los derechos de propiedad. Y un último grupo, formado por instituciones financieras y titulares de deuda que tienen interés en la asignación y aseguramiento de los derechos de propiedad. No es de extrañar que los grupos negocien y cooperen entre sí para alcanzar un mayor poder de influencia y con ello sus metas.

Otro factor que debemos considerar es que incluso los cambios institucionales enfocados a resolver problemas comunes pueden ser bloqueados o retrasados, no alcanzando el apoyo político necesario, si en la nueva propuesta para distribuir los derechos de propiedad varios de los grupos influyentes consideran que su situación puede empeorar o no mejorar<sup>211</sup>, ello nos conduce a las aportaciones de la teoría de la captura regulatoria.

### **1.3.2. Captura regulatoria**

El desarrollo de la literatura de la captura de instituciones encuentra su origen en la teoría económica, con base en la idea de George Stigler (1971) de que la legislación establecida para prevenir abusos monopólicos es capturada mediante su órgano regulador por las empresas a las que debe disciplinar<sup>212</sup>. Stigler fundamentó su modelo en la observación de que la regulación es adquirida, diseñada y operada principalmente en el beneficio de la industria, acentuando el papel de los políticos como proveedores de la regulación que se caracterizan por perseguir objetivos egoístas minimizando el costo de los efectos impopulares con los pocos incentivos de los votantes (marginamente afectados) para estar bien informados<sup>213</sup>. Aunque Richard Posner (1974) criticó (en forma peyorativa) el concepto de captura calificándolo de pobre y señalando que estaba apoyado por marxistas, liberales y buscadores de escándalos; también opinó que aunque en ciencia

---

<sup>211</sup> *Ibidem. Op. cit.*, p. 24.

<sup>212</sup> DAL BÓ, Ernesto (2006). *Op. cit.*, p. 204.

<sup>213</sup> STIGLER, George. (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, p. 3–21.

política se desarrolló cierta evidencia respecto a la importancia de los grupos de interés en procesos legislativos y administrativos, dicho trabajo estaba desprovisto de fundamentos teóricos<sup>214</sup>. Y arguyó que la teoría económica tiene mayores argumentos para entender el comportamiento humano, ya que las personas buscan su propio interés de forma racional<sup>215</sup>.

Posteriormente, el modelo de Peltzman (1976) perfeccionó y amplió las contribuciones de Stigler al enfocarse en la regulación de los precios de entrada. En su modelo consideró que el político negocia beneficios que favorecen a dos sectores distintos (consumidores y productores); sin embargo, no especificó de qué forma se materializan dichos beneficios<sup>216</sup>. Una vez llevada a cabo una revisión de las aportaciones en el tema, ha sido posible identificar que buena parte de ellas en las décadas anteriores se centró en delimitar la captura institucional como aquella relación entre grupos privados de interés, que desarrollan actividades empresariales y/o monopólicas, y que tratan de influir en la toma de decisiones políticas tal como la asignación de recursos, la creación de regulaciones y el diseño de políticas públicas, entre otros (i.e. Stigler 1971, Peltzman 1976). Otra aportación es la visión de Makkai & Braithwaite, para ellos, la “captura es un concepto en el que se debate porqué las agencias reguladoras fallan constantemente para hacer cumplir la ley contra los infractores empresariales”<sup>217</sup>. No obstante estos académicos se enfocan mucho más en estudiar el fenómeno de la puerta giratoria (*revolving door*)<sup>218</sup>, concluyendo que existen pocos elementos que expliquen la captura como resultado de los efectos de la puerta giratoria así como del ciclo de vida de las instituciones.

---

<sup>214</sup> POSNER, Richard (1974). "Theories of Economic Regulation," 5 Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, N°. 2. Otoño, p. 11.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>216</sup> DAL BÒ, Ernesto (2006). “Regulatory capture a review”. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°. 2, p. 207.

<sup>217</sup> MAKKAI, Toni & BRAITHWAITE, John (1992). “In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture”. *Journal of Public Policy*, vol. 12, n°. 1. Jan–Mar. p. 62.

<sup>218</sup> In the 1970S Ralph Nader popularised the idea that regulatory agencies become captives of industry because former business executives take influential positions in government agencies whose job it is to regulate business, but perhaps more fundamentally because regulators are seduced by prospects of moving to more lucrative employment in the industries they were regulating. *Ibidem*.

En un sentido más amplio, las aportaciones de las escuelas de Chicago y Virginia<sup>219</sup> se enfocaron mayormente en estudiar el lado demandante en el desarrollo de la relación entre la regulación y toma de decisiones políticas. Por ejemplo, el marco teórico de la captura regulatoria de Laffont & Tirole considera a ambas partes de la relación (demandantes y ofertantes). Ellos implementaron en su análisis una jerarquía de tres niveles donde se encuentran las instituciones políticas, las agencias reguladoras y los grupos de interés, ampliando el espectro de estudio de la teoría. Estos mismos autores determinaron que en la estructura reguladora existen dos niveles en los cuales uno desarrolla información, la agencia (o supervisor), y el otro toma decisiones con base en esa información, el Congreso (o principal). Ya que el supervisor cuenta con la experiencia, capacidad y tiempo para conocer la industria, incrementa su susceptibilidad para ser sujeto de sobornos por parte de los grupos de interés a quienes compete que la agencia reserve cierto tipo de información y/o altere la misma en su favor<sup>220</sup>. Con este modelo es posible identificar los casos intermedios en los que puede existir complicidad y/o discreción de la agencia para favorecer a grupos de interés; no obstante, no debemos olvidar que el control de las agencias depende de sus superiores políticos. La existencia de asimetrías en la información y la estrecha relación con la industria que se reglamenta permite al regulador obtener información socialmente útil, siendo esta información la fuente de su poder discrecional. Cuando el regulador está capturado por la industria esconde la información y por tanto, utiliza su poder discrecional para obtener sobornos, futuras oportunidades de trabajo en la industria o proveer información relevante a la empresa<sup>221</sup>.

Aunque la información empírica de la captura regulatoria principalmente aquella ilegal (por corrupción) es escasa, observaciones teóricas sustentan que los contratos marginales (*side-contracts*) entre el regulador y el grupo de interés pueden tener características reforzadoras en la dinámica reguladora de largo plazo<sup>222</sup>. Adicionalmente,

<sup>219</sup> Escuela de Chicago: Stigler, Peltzman y Becker. Virginia: Tollison y Tullock.

<sup>220</sup> LAFFONT, Jean-Jaques & TIROLE, Jean (1991). "The politics of Government Decision-Making: A theory of Regulatory Capture". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 106, n°. 4. November, p. 1092.

<sup>221</sup> MARTIMORT, David (1999). "The life cycle of regulatory agencies: Dynamic capture and transaction costs". *The Review of Economic Studies*; Oct, vol. 66, n°. 229, p. 930.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 932.

las observaciones de Bernstein, Huntington y Downs<sup>223</sup> explican, desde una visión dinámica de las instituciones a través del ciclo de vida de la agencia, que la regulación sólo es efectiva al inicio de la creación de la institución ya que después la burocratización empieza a operar y la regulación deviene menos eficiente a lo largo del tiempo. La velocidad de dicha burocratización, el alcance de la vida de la agencia y la durabilidad del resultado de la regulación son consecuencia de la optimización del pacto de complicidad<sup>224</sup>. Sin embargo, para Martimort la burocratización del proceso regulatorio es una dinámica óptima que puede responder a la amenaza de la captura, él la define como la tendencia de la regulación que con el paso del tiempo permite menos discreción a los reguladores. También aclara que la burocratización de una agencia y el hecho de que existan continuamente nuevas oportunidades para la captura son dos facetas del ciclo de vida, puesto que una vez que una institución es madura y han existido varias oportunidades para que el agente y el grupo de interés sean cómplices, la agencia sigue procedimientos rutinarios que no dan margen a la discreción<sup>225</sup>.

Otro modelo alternativo como el de Bernheim y Whinston –*common agency model*, pretende explicar la naturaleza de la influencia en situaciones donde hay competencia por los favores políticos. En éste, múltiples partes ofrecen "listas de precios" para diferentes favores o asignaciones que el funcionario o agente común pueden establecer, así las partes que compiten ofrecen un "menú" o subasta donde se reflejan los precios que los interesados están dispuestos a pagar por otras opciones políticas<sup>226</sup>. Distintas aportaciones buscan aclarar desde otras perspectivas como se lleva a cabo la captura institucional, unas enfocándose en la captura de los legisladores (Denzau y Munger, 1986), en la captura de colectivos (Bennedsen y Feldmann, 2002) u orientados por los incentivos (Dal Bó *et al*, 2006). No obstante, Dal Bó indica que existe evidencia respecto a los motivos por los que se lleva a cabo la captura regulatoria; la primera se refiere al impacto potencial de captura en los resultados de las políticas, la segunda al fenómeno de la puerta giratoria, la tercera a

---

<sup>223</sup> BERNSTEIN M. (1955). *Regulatory Business by Independent Commissions*, Downs A. (1967) *Inside bureaucracy*, and Huntington S. (1966) *The Marasmus of ICC*. Citados en: MARTIMORT, David (1999).

<sup>224</sup> MARTIMORT, David (1999). *Op. cit.*, p. 932.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 931.

<sup>226</sup> DAL BÓ, Ernesto (2006). *Op. cit.*, p. 211.



las características del regulador y la cuarta respecto a si los reguladores reflejan la presión de los ciudadanos<sup>227</sup>.

Otro elemento que ponen sobre la mesa, Makkai y Braithwaite es el hecho de que cuando se habla de la captura en el marco regulatorio se asume que es unidimensional, es decir, existe o no captura. Lo que demostraron los autores al analizar el caso de estudio de los asilos de ancianos en Australia, es que la captura no es un concepto unitario y coherente sino multidimensional en una forma que podría llevarnos a cuestionar la utilidad del concepto de captura como una evaluación negativa de los reguladores.

De acuerdo a las aportaciones desarrolladas desde la teoría económica, una de las principales enseñanzas es que la captura es posible porque las empresas tienen información privada que le es difícil obtener a los ciudadanos y sus representantes políticos<sup>228</sup>. Para Ernesto Dal Bó, la forma de entender la captura es pensando en un modelo jerárquico de tres niveles como el desarrollado por Laffont y Tirole<sup>229</sup>. Siguiendo ese mismo modelo de jerarquía, Agrell y Gautier proponen un modelo de captura al que llaman suave (*soft capture*), es una captura directa de mutuo interés donde el regulado provee información a la agencia reguladora respecto a la industria, al igual que la agencia transmite al decisor político. No obstante, la información que la firma proporciona a la agencia está sesgada empero, que tan tendenciosa es la información entregada, dependerá de las habilidades del regulador para vigilar y hacer cumplir la legislación, lo que constituye una amenaza para la firma. Así, esta última evitará entregar información altamente tendenciosa que conduzca a la creación de una legislación ineficiente<sup>230</sup>. Este tipo de captura se caracteriza por no estar basada en amenazas o recompensas sino en una congruencia de intereses mediante el procesamiento de la información en equilibrio, que no involucra contratos marginales<sup>231</sup>.

Aunque los estudiosos en el tema han intentado esclarecer los motivos por los cuales los grupos de interés intentan capturar el proceso de toma de decisiones del

<sup>227</sup> DAL BÓ, Ernesto (2006). Op. cit., p. 216.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>229</sup> Instituciones políticas, regulatorias y los grupos de interés

<sup>230</sup> AGRELL & GAUTIER (2012). "Rethinking Regulatory Capture". Discussion Paper 2012/15. CORE Université Catholique de Louvain, p. 10.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 14.

gobierno<sup>232</sup>, resalta que la mayor parte de ellos –Laffont y Tirole, Agrell y Gautier, han desarrollado su modelo pensando en una relación de intereses privados (empresas y/o monopolios) con los servidores públicos. No obstante, para fines de este estudio, los intereses privados no son de empresas y/o monopolios sino que provienen directamente de instituciones pertenecientes a la administración pública (burócratas y legisladores) pues ahí se encuentra una parte de los interesados (a favor o en contra) de entregar y divulgar la información; siendo estos mismos actores los que deciden el uso y aplicación de los “derechos de propiedad”, vinculando las aportaciones de Libecap con el tema de la captura regulatoria. Para nuestra investigación, se trata de un tipo de captura desde dentro de la misma administración pública donde los tres niveles de la alta jerarquía que proponen Laffont y Tirole son los decisores políticos, la agencia reguladora y las dependencias de la administración pública que están sujetos a las obligaciones de entregar información. Ya que es en la administración pública donde se produce la información referente a su funcionamiento, decisiones y empleo de recursos y, a su vez, es ahí donde se encuentra el poder de determinar si ésta se entrega o no a la sociedad. La disposición de conceder o no la información, tiene que ver con implicaciones no sólo de poder –que la información provee, sino también con la responsabilidad de ser llamado a cuentas a efecto de acciones o decisiones realizadas.

Aunque se ha escrito mucho sobre el interés de grupos privados para influir en la regulación y la toma de decisiones públicas, poco se ha escrito sobre la existencia de captura de las dependencias o los representantes de la propia administración pública, probablemente porque esta jerarquía se presenta en temas muy particulares y en pocos escenarios. De esta forma, nuestro enfoque propone realizar un análisis hacia adentro de la administración pública que nos permita determinar si los burócratas y/o legisladores pueden capturar a las instituciones por la vía del cambio institucional. En el caso específico de esta investigación, observando la institucionalización y transformación a la que se ha sometido el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública, pues no debemos olvidar el renovado interés por parte de los políticos en incorporar experiencias de rendición de cuentas, utilizadas con mucha frecuencia en los discursos políticos, ya que

---

<sup>232</sup> LAFFONT & TIROLE (1991). *Op. cit.*, p. 1091.

existe la posibilidad de que dicho escenario conduzca a la retórica y posterior transformación de éstos elementos sólo en mecanismos legitimadores<sup>233</sup>.

#### **1.4. La aplicabilidad de la teoría a nuestro caso de estudio**

En definitiva, aceptar la idea de que el gobierno carece de intereses propios y se limita a representar a los individuos quienes le ceden su poder para implementar la justicia, no elimina la problemática de que los representantes estén tentados a satisfacer sus necesidades, en un paradigma de maximización de riquezas, anteponiéndolas a las del interés público.

Las preocupaciones de esta realidad se reflejan en los trabajos de Libecap y North. El primero se ocupa de estudiar el origen de las reglas que tutelan la interacción del día a día a las que llamó derechos de propiedad y cómo los decisores perciben los posibles efectos de un cambio. Mientras que el segundo (North) se ocupa de entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, considerando la influencia de las restricciones formales e informales, el aspecto histórico y los elementos culturales. Ambos autores reconocieron el papel que juegan el tiempo y los precedentes en la determinación de los resultados posibles de la contratación ya que algunas partes tendrán interés en preservar el *estatus quo* como legado de anteriores acuerdos (formales e informales) respecto a los derechos de propiedad. A través de las asimetrías de la información y la estrecha relación con la industria que se reglamenta, el regulador puede obtener información útil –fuente de su poder discrecional, lo que nos orienta a considerar la teoría de la captura regulatoria que Ernesto Dal Bó identificó como el proceso a través del cual un interés especial afecta la intervención del Estado en cualquiera de sus formas<sup>234</sup>. Aunque reconocemos que esta teoría cuenta con poca información empírica<sup>235</sup>, no obstante, sus hipótesis no se pueden ignorar, principalmente en un caso como el que nos ocupa en esta investigación, donde la información producida al

---

<sup>233</sup> SOSA, José (2011). *Op. cit.*, p. 26.

<sup>234</sup> DAL BÓ, Ernesto (2006). *Op. cit.*, p. 203.

<sup>235</sup> AGRELL & GAUTIER (2012). *Rethinking regulatory capture*. Discussion paper, 6th International CRESSE Conference on "Advances in the Analysis of Competition Policy and Regulation", p. 1.

interior de la administración pública es sinónimo de poder pero además, de impunidad, si no existen los medios que permitan conocer la realidad de los procesos de toma de decisiones.

Así, estas aportaciones teóricas nos permitieron establecer la hipótesis (H1) por medio de la cual planteamos que *si en el proceso por definir las reglas se anteponen los intereses de grupos o instituciones entonces el cambio institucional no busca mejorar el desempeño y organización de las instituciones y éstas se encuentran capturadas*. De ahí se deriva nuestra propuesta de observar si este fenómeno de captura existe al interior del panorama de la administración pública y no como una relación de monopolios-empresas y reguladores.

Considerando a su vez la contribución de Agrell y Gautier de una captura suave donde el regulado (en nuestro caso distintas las agencias que conforman la administración pública, especialmente las del orden federal) provee información a la agencia reguladora sobre sus actividades, y que se entrega a los decisores políticos, y tiene altas probabilidades de ser tendenciosas y afectar la construcción de una legislación, pudiendo resultar un instrumento que no vigile ni aplique la ley, o que construya instituciones fuertes sino lo contrario.

Puesto que las normas —que componen a las instituciones, afectan a las estructuras de los contextos de acción<sup>236</sup>, las transformaciones en el marco institucional suponen cambios no sólo de carácter legal pero también en los modelos de conducta<sup>237</sup>. Para efectos de esta investigación desarrollamos una segunda hipótesis (H2) a través de la cual consideramos que las prácticas rutinarias de las instituciones pueden desarrollar oposición y vaticina que *cabe suponer que parte del fracaso en la eficacia de los procesos de cambio institucional tiene que ver con la resistencia al cambio de las organizaciones e instituciones derivado de los procesos de dependencia enmarcados en una secuencia histórica mayor*. El enfoque del institucionalismo histórico sugiere la existencia de un vía de dependencia histórica que afecta el cambio institucional o que puede resultar en

---

<sup>236</sup> OSTROM, Elinor (2005). *Op. cit.*

<sup>237</sup> NORTH, Douglass (1990). *Op. cit.*, p. 68.

oposición al mismo, a menos que la situación se pueda mejorar<sup>238</sup>. Esta perspectiva teórica que considera cuestiones más amplias complementa a las teorías de la elección racional y el conductismo<sup>239</sup>, al considerar contextos macro y el factor tiempo por vía de las secuencias, que deriva en hipótesis donde se combinan procesos e instituciones. Así, el *path dependence* se define como un procedimiento social que exhibe dos tipos de secuencias, los procesos de retroalimentación positiva y las secuencias reactivas que nos permiten identificar las causas y consecuencias del cambio institucional a través de la inacción o adherencia a modelos establecidos en el proceso político. Así, esta teoría propone otras explicaciones respecto al desarrollo y creación de acuerdos que fácilmente pueden atribuirse a las relaciones de poder.

El motivo para identificar si los supuestos de alguna de las dos aportaciones teóricas presentadas a lo largo de este capítulo, elementos de captura o *path dependence*, encuadran en alguna de las hipótesis (H1 o H2) durante el proceso de redefinición de las normas de una institución, para este caso en aquella que garantiza el acceso a la información de los ciudadanos respecto a las decisiones y acciones de sus gobernantes, tiene como fin aportar nueva evidencia que contribuya a ampliar nuestro conocimiento respecto a cómo se desarrollan los procesos de decisión en torno al cambio y cuáles son los intereses que persigue.

Además no debemos olvidar la importancia del tema, vinculado a la idea de la contención del poder y de alcanzar la confianza de los gobernados en sus representantes. La idea liberal de publicidad (Kant) y la del poder la opinión pública (Bentham) que condujo al planteamiento de la transparencia no se limita a la apertura de la información pública a los individuos, sino que forma parte de un entramado de libertades (expresión, pensamiento e imprenta) que reconocemos en el derecho a la información, pero que también está vinculada con derechos políticos, sociales y económicos pues provee a los ciudadanos de las condiciones para actuar con conocimiento de causa. Lo que nos conduce a la hipótesis nula (H0) desarrollada para esta investigación, a través de la cual se establece que *si las instituciones son las limitaciones que dan forma a la interacción humana,*

---

<sup>238</sup> LIBECAP, Gary (1989). *Op. cit.*, p. 6.

<sup>239</sup> PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). *Op. cit.*, p. 9.

*entonces el cambio institucional busca mejorar su desempeño y organización. En el caso de México el resultado las reformas constitucionales en materia de acceso a la información es éste precisamente.* Es decir, las instituciones funcionan de acuerdo a lo planeado cumpliendo con su propósito. De esta forma, el acceso a la información vía la transparencia puede nutrir la participación ciudadana y al mecanismo de control de poder que se ejerce a través de la rendición de cuentas –de la cual forma parte, dando sentido a las instituciones mismas que estructuran y delimitan el comportamiento en sociedad.



**CAPITULO II:**  
**Éxitos y fracasos del presidencialismo en**  
**México**

Una aproximación a su contexto democrático (1970-2013)





## 2.1. Introducción

“El espíritu cívico que ha dado su rasgo característico a la transición mexicana parece volver a una suerte de estado de reposo, hasta la siguiente convocatoria electoral”<sup>240</sup>.

Realizar un recuento histórico de los principales hitos políticos en México como herramienta para entender la historia y actual contexto del país es inevitable. La evolución del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional<sup>241</sup>, cuyo origen se remonta a la época caudillista<sup>242</sup> posterior a la revolución de 1920 es fundamental. Caracterizado por permanecer en el poder de la presidencia durante 71 años continuos, el *modus-operandi* con el cual afianzó su poder está vinculado a tácticas clientelares, de padrinazgo y corporativismo<sup>243</sup>, favorecidas por la impunidad y el secretismo, que posibilitaron la corrupción en el poder. Así podemos entender cómo se gestó la soberanía del Estado a cargo de la discrecionalidad del presidente en turno, elementos que aún persisten y que trataremos en este capítulo.

El análisis de las características del régimen mexicano se inicia en el período de la década de los años setenta, fecha que constituye un punto destacado en el ámbito político gracias a las reformas que dieron paso a importantes cambios en la Constitución Mexicana, hacia un Estado más democrático en materia electoral y de transparencia. El objeto es

---

<sup>240</sup> MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, p. 223.

<sup>241</sup> Antes de convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, el partido se fundó en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PRN), para posteriormente transformarse en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938.

UGALDE, Luis Carlos (2012). *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*. Ed. Aguilar. México, p. 25.

<sup>242</sup> El caudillismo herencia de la revolución mexicana en la que las figuras militares trascendieron y tomaron relevancia en el ámbito de la política, bajo la consigna “sufragio efectivo no reelección”, Álvaro Obregón fue el primero de los caudillos-presidentes que llegó a la Presidencia del país (1920-1924) tras lograr el apoyo del sector militar, agrario y sobre todo, obrero.

BURTON, Kirkwood (2009). *The history of Mexico*. Greenwood Publishing Group. 2<sup>nd</sup> Ed. p. 159.

<sup>243</sup> Utilizado para definir el sistema político del siglo XX, el corporativismo se genera cuando el control político y la estabilidad se logran a través de un sistema de negociación cupular. En el caso mexicano entre el Presidente de la República y los grupos de interés: sindicatos, empresas y otros sectores específicos (ej. campesinas y agrarias). Fuente:

UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 85-91.

explicar la lucha que se vivió en el país durante las últimas cinco décadas para cambiar las reglas por medio de las cuales se otorgaba el poder político, finalizando ésta contextualización político-histórica con la descripción de las dos administraciones a cargo de la oposición y el primer año de la nueva administración que marcó el regreso del PRI a la Presidencia. De esta forma podremos identificar qué cambios son aún necesarios para asegurar un equilibrio democrático donde los responsables en la toma de decisiones rindan cuentas.

Aunque los principales cambios que se gestaron en el país han sido lentos pues la mayor parte de ellos han tenido lugar a lo largo de los últimos veinte años, la base de estas reformas inició hace más de tres décadas. No obstante, para muchos mexicanos el inicio de la transformación del país arrancó en este siglo XXI con la alternancia en el poder ejecutivo empero, en el imaginario colectivo la transición en el poder abría la puerta hacia el desarrollo del país no sólo en términos económicos y sociales sino también institucionales. Si bien, en el terreno político los avances importantes se habían realizado como la creación de un Instituto autónomo responsable del correcto manejo de los procesos electorales del país o la innovación en materia de transparencia y acceso a la información. Pese a ello, viejos vicios y problemas que no se podían solucionar sólo con una transición en el poder persisten. Razón por la cual este capítulo sentara las bases de un contexto complejo que nos permitirá entender muchas de las situaciones actuales.

Ya lo decía Cicerón: *“Quien olvida historia está condenado a repetirla”*.

## **2.1. Presidencialismo y época dorada**

A pesar de que en las décadas de 1950 y 1960 ya existía en México más de un partido de oposición al PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) era el único considerado como verdadera voz de oposición<sup>244</sup>. Una de las primeras reformas de importancia en

---

<sup>244</sup> El resto de los partidos importantes de la oposición, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS) no se podían considerar independientes al ser perceptores de ayudas del gobierno, lo que les obligaba a votar siempre en favor de las reformas que el PRI planteaba en el Congreso y a apoyar abiertamente a sus candidatos a la presidencia. Véase,

materia electoral que se llevó a cabo en el país fue en 1962 cuando se introdujo por primera vez el sistema mixto para la elección de diputados federales, también llamados diputados de partido, los cuales provenían de partidos políticos que alcanzaran más del 2,5% de votos en elecciones nacionales<sup>245</sup>. Si bien esta reforma no contribuyó en gran medida a acotar los poderes del PRI ni de su presidente, sí fue el primer paso hacia la pluralidad aunque básica.

### 2.2.1. Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976)

El descontento social a raíz de la matanza de la Plaza de Tlatelolco<sup>246</sup> (1968) provocó que Luis Echeverría entendiera que era necesario resolver los problemas sociales que dividían al país, ante la inminente necesidad de fortalecer el débil sector económico. En la nueva década que estaba iniciando el gobierno reaccionó con una estrategia de apertura e inclusión de grupos antes marginados. Por esta razón, las políticas que implementó de corte izquierdista intentaron favorecer al sector rural. Además los problemas de déficit en la producción alimentaria exigían mejoras en la capacidad productiva del sector agrario pues la dependencia de las importaciones agrícolas iba en aumento.

Para 1973 la inflación alcanzó el 20%, marcando el fin del milagro mexicano. Ya que fue difícil para México exportar sus productos al mercado internacional, un incremento en el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones ocurrió. Este desequilibrio reveló la debilidad de la economía del

---

HABER S., et al. (2008). *MEXICO since 1980*. Cambridge University Press. USA, p. 127.

<sup>245</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 21.

<sup>246</sup> En vísperas de la celebración de los juegos olímpicos en el país, el movimiento inició como un conflicto entre grupos de estudiantes rivales que se agudizó con la intervención de la fuerza pública, convirtiendo esta protesta en masiva, ante la cual el Gobierno reaccionó con uso excesivo de la fuerza el 2 de octubre de 1968 reprimiendo, encarcelando y masacrando a los estudiantes que se encontraban en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, “*sangrienta batalla cuyo saldo trágico era difícil de conocer se registró... entre los miembros del Cuerpo de Granaderos, tropas del Ejército Mexicano y estudiantes parapetados...*”, acusando falsamente a los manifestantes de amenaza comunista que pretendía dañar al país. Diario *El Informador* “Trágico choque con el Ejército, ayer”. México. 3 de octubre de 1968, n°. 18.148. Primera plana.

país, y en gran parte en varias de las industrias nacionales ligadas a la protección del Gobierno<sup>247</sup>.

Ese mismo año 1973, se llevó a cabo otra reforma electoral después de la de 1962, que aprobó una reducción al 1,5% en el porcentaje nacional de votos que obtuvieran los partidos políticos, accediendo un número mayor de diputados de la oposición a la Cámara Federal ya que como se explicó previamente la reforma de la década anterior exigía como requisito un 2,5% del total de votos a nivel nacional<sup>248</sup>. Sin embargo, la ley promulgada el 5 de enero de ese año también establecía complejos requisitos para solicitar el registro de un partido político, las condiciones eran evaluadas directamente por la Secretaría de Gobernación quien tenía la última decisión, siendo en la mayoría de los casos negativas. Recurriendo a un proteccionismo electoral al puro estilo mexicano<sup>249</sup>.

Hacia el fin del período de Gobierno de Echeverría, quedó de manifiesto que los servicios y subsidios no habían logrado su cometido para alcanzar la estabilidad y disminuir la inflación. Por ello, la salida fue devaluar el peso en 1976, cuando la moneda perdió poco más del 50% de su valor frente al dólar. La suma de los factores anteriores así como la implementación de políticas fallidas, condujeron a un incremento de la deuda exterior del país que aumentó de 6.500 millones de dólares en 1970 a 25.000 en 1976<sup>250</sup>.

### 2.2.2. José López Portillo (1976 – 1982)

Con el apoyo de Echeverría, José López Portillo fue el único candidato con registro en la contienda electoral de 1976; situación que revelaba la hegemonía del PRI y la falta de contendientes por parte de la oposición. Este evento electoral así como la fragmentación que se había iniciado desde 1968, constituían una década de crisis política y de representación que culminó en el hecho simbólico de 1977, donde el nuevo Presidente llevó a cabo una reforma política, a nivel constitucional de gran calado, la cual permitió construir un sistema de partidos que admitía la competencia y oposición. Entre el 28 de

---

<sup>247</sup> BURTON, Kirkwood (2009). *Op. cit.*, p. 189.

<sup>248</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 21.

<sup>249</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, 2a. Edición. México, p. 94.

<sup>250</sup> ORTIZ PINCHETTI, José A. *Op. cit.*, p. 132.

abril y el 21 de julio 1977 se llevó a cabo una consulta electoral, la primera en México, encabezada por el entonces Secretario de Gobernación quien era a su vez Presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), en la que participaron los partidos políticos (con y sin registro) además de otros actores<sup>251</sup>. Los temas que se desarrollaron durante las doce audiencias públicas abarcaron diversas problemáticas con propuestas que iban más allá de la reforma electoral y que a su vez mostraba el nuevo clima político y social del país.

Fue el pragmatismo y la necesidad de legitimación, las que forzaron al Presidente a la adaptación, enfocando dicho impulso reformista hacia el tema electoral<sup>252</sup>; un dato que revela la inminente necesidad de dicha reforma desde hacía décadas ya que durante treinta años, es decir, cinco elecciones presidenciales consecutivas (1964, 1967, 1970, 1973 y 1976) no se registró ningún partido político nuevo<sup>253</sup>, siendo los únicos contendientes en el escenario electoral el PAN, PRI, PPS Y PARM<sup>254</sup>. Se comprendió que una contienda como la anterior donde sólo compitiera un candidato a la presidencia sin una oposición haría vacilar la legitimidad del sistema. Debido a ello, la reforma presidencial modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos el 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115. Todas importantes innovaciones, destacando la adición al artículo 41 constitucional de la noción de partidos políticos como *entidades de interés público*<sup>255</sup>, significaba el desarrollo de mecanismos de protección y derechos para participar en la vida democrática del país y competir en las elecciones.

Adicionalmente, el 30 de diciembre del mismo año se emitió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales<sup>256</sup> que sustituyó a la antigua ley electoral de 1946, ésta sentó las bases para el reconocimiento de los partidos políticos, su registro y sus derechos y obligaciones. Previo a la promulgación de la ley se llevó a cabo un cabildeo en la Cámara de Diputados donde el PAN como partido de oposición intentó reformar

---

<sup>251</sup> Además de las 15 organizaciones políticas participaron 26 personas a título individual, 2 agrupaciones gremiales: Administradores públicos y economistas, y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos. BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 90.

<sup>252</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México, p. 54.

<sup>253</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 95.

<sup>254</sup> Ver nota a pie n°. 243.

<sup>255</sup> Secretaría de Gobernación, Decreto que reforma y adiciona los artículos. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

<sup>256</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1977.

varios artículos lo cual sólo pudo conseguir de manera conjunta con el PRI, modificando los artículos 18, 48 y 68 de la Ley<sup>257</sup>.

Las aportaciones de la nueva ley electoral se destacan en dos grupos, las que afectaron a los partidos políticos y las que modificaron la Comisión Federal Electoral. En la primera (referente a los partidos políticos), se establecieron los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos, sus obligaciones y prerrogativas para desarrollar sus actividades; además se estableció la noción de proporcionalidad que el artículo 155 de la ley introducía por primera vez, haciendo posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados que les correspondía conforme a la cantidad de votos obtenidos. Respecto a la segunda, se eliminó el monopolio de la Secretaría de Gobernación sobre la Comisión Federal Electoral a la que se le otorgó personalidad jurídica propia, facultando a un órgano colegiado la mayor parte de las tareas y potestades en la organización electoral a nivel federal, además de asignársele un presupuesto para desarrollar sus funciones, lo cual lo hacía más independiente de la Secretaría. Sin embargo, estos cambios no significaron una garantía para los partidos políticos, puesto que el organismo electoral además de ser responsable de revisar la legalidad de sus propios actos, resolvía los recursos de protesta desempeñando un papel de juez y parte.

En 1979 como consecuencia de la reforma mencionada, la oposición logró por primera vez ocupar un 25% de la Cámara de Diputados, al instaurarse diputaciones de representación proporcional. Asimismo, ese año tres partidos consiguieron por primera vez su registro condicionado<sup>258</sup>, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano, permitiendo que fuesen siete los partidos que compitieran en la elección de 1979 y que todos estuviesen representados en la Cámara de Diputados.

---

<sup>257</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 134.

<sup>258</sup> Los partidos con registro condicionado sólo podrían competir en las elecciones federales. Para cumplir con su registro en esta modalidad tendrían que: presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar que representaban una corriente de opinión y expresión de una ideología política; además debían demostrar que habían realizado actividades políticas permanentes durante 4 años antes de su solicitud. BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 112.

El diagnóstico entre el sexenio anterior y éste era muy claro, las condiciones nacionales habían cambiado. López Portillo se dio cuenta que ya no se trataba de ampliar las libertades, sino de implementar una apertura del Estado mediante la modificación de sus instituciones y órganos, de tal forma que otras fuerzas políticas y las sociales pudiesen encontrar representación en él. A pesar de que en su origen la reforma presidencial buscaba fijar medidas protectoras al escenario político con el fin de legitimarse, sus consecuencias dieron pauta a un pluralismo que aunque emergente, exhibió la pérdida de adeptos que desde las elecciones de 1979 fue sufriendo el PRI.

En contrapartida, durante este sexenio se descubrieron importantes reservas de petróleo en el país lo que generó una bonanza económica mal administrada, pues aunque el Presidente en turno afirmó “*ahora el problema es acostumbrarnos a administrar la abundancia*”<sup>259</sup>, esa abundancia no perduró a pesar de que se intentaron poner en marcha medidas para estimular la economía, incrementar el empleo y reducir el déficit de la balanza de pagos, ya que México se tornó dependiente de la economía del petróleo. Además, a lo largo del Gobierno de López Portillo los niveles de corrupción se dispararon ya que adicionalmente al soborno menor conocido como “mordida” (entre el ciudadano y el servidor público), las prácticas corruptas crecieron a niveles tales que las bandas criminales se relacionaron estrechamente con los policías y los servidores públicos. Esta situación propició el aumento del narcotráfico en el país, aunque la corrupción relacionada con las drogas existía desde años antes, estas informaciones se revelaron en 1980 cuando un oficial de la policía judicial del estado de Sinaloa fue acusado de recibir soborno para dejar libres a traficantes de drogas arrestados por la policía<sup>260</sup>.

Al igual que su antecesor, el Presidente en turno recibió el país en una situación económica difícil, pero al finalizar su Gobierno, la economía se encontraba peor de lo que la había recibido ya que la caída de los precios mundiales del petróleo en 1981 trajo consigo una serie de devaluaciones que comenzaron en febrero de 1982 cuando el tipo de

---

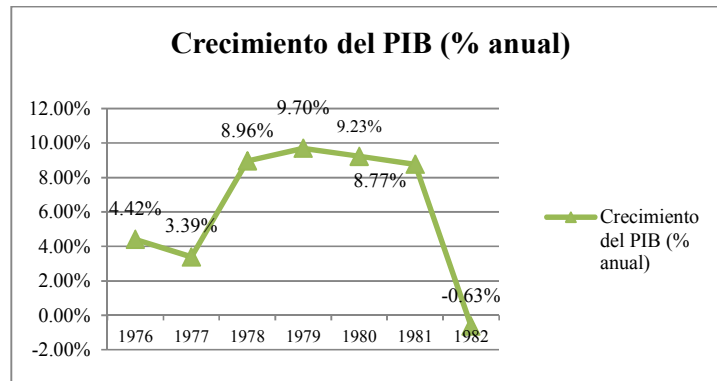
<sup>259</sup> UGALDE, Luis Carlos. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>260</sup> MORRIS, Stephen D (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Ed. Siglo XXI. México, p. 151.



cambio cayó de 47 pesos por dólar hasta llegar a finales de año a 144 pesos por dólar, obligando al país a declarar la suspensión de pagos de su deuda externa. No se hizo esperar el descontento de la población por la situación a la que se había llevado al país y la crisis económica que se había generado por las malas administraciones, tal como se ejemplifica en el siguiente gráfico<sup>261</sup>.

**Gráfico 1.** Crecimiento del PIB (% anual) en México (1976-1982)



Fuente: Elaboración propia

En el final de su sexenio, López Portillo intentó escapar de la inminente crisis económica y decidió nacionalizar el sistema bancario del país<sup>262</sup>, en septiembre de 1982, con la intención de estabilizar el valor del peso frente al dólar; no obstante, esta medida tan sólo exhibió los excesos y favoritismos en los que incurrió la administración.

### 2.3. Crisis del sistema y preámbulo del cambio

Las crisis económicas que azotaron al país en 1982 y posteriormente en 1994, exteriorizaron la incapacidad de los gobernantes para administrar adecuadamente los

<sup>261</sup> Datos Banco Mundial (2010) Indicadores de País: México.

<sup>262</sup> Al reformar el artículo 28 de la Constitución, en el que se añadiría el párrafo quinto donde se incluía como actividad exclusiva del Estado, la bancaria.

TAFOLLA, Rolando *et al.* (2006) *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. p. 88.

recursos y resultaron en costes políticos para el partido. En razón de esta coyuntura, Luis Carlos Ugalde explica que en gran parte debido a la grave crisis económica, el país se inició un tercer ciclo modernizador, en 1982. Mientras que en el ámbito político se había iniciado unos años antes, en 1977 gracias a la reforma política antes expuesta<sup>263</sup>.

La mala gestión del PRI resultaba opuesta al discurso que durante años había manejado el partido, al considerarse el arquitecto del milagro económico y este hecho le había permitido legitimar su monopolio en el poder; sin embargo el milagro había terminado. Otro punto que destacó en esta etapa fue el fraude electoral en la contienda a la presidencia de 1988 a raíz del cual algunos autores aseguran que el partido hegemónico ya no estaba preocupado por mantener una fachada democrática sin ningún ocultamiento<sup>264</sup>. A pesar de la agitación vivida en ese momento, las elecciones presidenciales de 1994 fueron un referente, más innovadoras que democratizadoras, pues los comicios se llevaron a cabo sin violencia y con una alta tasa de participación (el 78% de la población empadronada, que representó a 35.5 millones de personas)<sup>265</sup>. El gobierno de Ernesto Zedillo fue el impulsor de una reforma electoral de mayor amplitud en comparación con las de sus antecesores. Este hecho se ha percibido desde dos aristas por parte de los estudiosos mexicanos: la primera como una verdadera voluntad política del Presidente hacia la democratización y, la segunda como resultado de la presión del contexto nacional<sup>266</sup>. Cualquiera que haya sido la motivación, el resultado fue una importante reforma que permitiría un aumento en la transparencia de los comicios electorales dando paso a un Congreso en el que la mayoría priista desaparecía. Para Jesús Silva-Herzog<sup>267</sup>, las señales del deceso eran claras, al desmoronarse los acuerdos económicos y políticos de antaño que recreaban consenso también desapareció el título de la legitimidad.

---

<sup>263</sup> El primer ciclo modernizador, según el autor, comprende el periodo de los treinta años de dictadura de Porfirio Díaz durante el cual se generó por primera vez estabilidad política y se sentaron las bases del progreso económico. El segundo ciclo comprende desde la instauración del partido oficial (hegemónico) de los años treinta hasta la década de 1970. UGALDE, Luis Carlos. *Op. cit.*, p. 19-28.

<sup>264</sup> Haber S., *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 129.

<sup>265</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 354.

<sup>266</sup> En esta segunda perspectiva se encuentran académicos mexicanos como John Ackerman o extranjeros como Pamela Starr, por mencionar algunos.

<sup>267</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México.

### 2.3.1. Miguel de la Madrid (1982 – 1988)

Una vez en la Presidencia, De la Madrid tomó distancia de su antecesor. Durante los primeros meses de su gobierno se vio obligado a orientar sus políticas hacia la recuperación económica y a la lucha contra la corrupción, pues recibió al país en banca rota tras la primera gran crisis económica que se vivía en México, circunstancia principal que marcó su administración pues representaba el rompimiento de un modelo de desarrollo instaurado desde hacía décadas. “El déficit del sector público se redujo a la mitad durante 1983 mediante ahorros y aumento del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto a los ingresos... a finales de 1983 la deuda externa alcanzaba los 89.000 millones de dólares”<sup>268</sup>. El gobierno se vio obligado a poner en marcha importantes reformas económicas estructurales, las acciones iniciales fue imponer una rigurosa estabilidad económica y medidas de austeridad; asimismo se buscó liberalizar la economía, eliminando los subsidios, el control de precios y las barreras a la importación que además era uno de los compromisos a nivel internacional al pertenecer al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); finalmente también se desincorporó a empresas no estratégicas del Estado y dismantelaron barreras arancelarias que beneficiaban la industria nacional.

Tres años después de iniciado el mandato, la catástrofe natural del terremoto de 1985 en la capital del país dejó al descubierto a un gobierno incapaz de hacerse cargo de la situación y atender a los damnificados, situación ante la cual la sociedad civil se convirtió en un actor fundamental que supo reaccionar y organizarse para ayudar a los afectados, esta circunstancia fortalecería a la oposición política del PRI.

El sistema político se encontraba corrompido a tales niveles, que el Presidente se vio obligado a instaurar un Programa Anticorrupción de “renovación moral” dirigido sobre todo a recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad mexicana, ya que el desprestigio era tal que utilizó los valores como forma de legitimar su administración<sup>269</sup>. Sin embargo, la credibilidad social se había resquebrajado no sólo por los factores económicos que azotaban al país, sino también por los políticos, pues a pesar de la

---

<sup>268</sup> HAMNETT, Brian. *Op. cit.*, p. 302.

<sup>269</sup> MORRIS, Stephen D (1992). *Op. cit.*, p. 118.

implementación de su programa anticorrupción, durante su sexenio De la Madrid autorizó fraudes electorales, contuvo periodistas y permitió que prevaleciera la impunidad. Aunque la creación de una nueva Ley Electoral no cambió la situación del país; sin embargo, entre 1982 y 1985 se pudieron identificar tres elementos distintivos en las elecciones: en primer lugar, la aparición de nuevos actores partidistas (Partido Revolucionario de los Trabajadores en 1982 y, en 1985, el Partido Mexicano de Trabajadores); en segundo término, la reactivación del debate parlamentario y, por último, una apertura cultural hacia el pluralismo. Un ejemplo es el despliegue político del PAN que hacia 1983 reforzó su presencia en varias zonas fronterizas del norte del país, resultando vencedor en varios ayuntamientos de las principales ciudades del estado de Chihuahua y en la capital del estado de Durango. Otro ejemplo es el de la victoria del PCM (Partido Comunista Mexicano) en la segunda ciudad más importante del estado de Oaxaca. A pesar de que las elecciones establecieron una fuerza que atraía cada vez más a otros grupos en la arena electoral persistiendo las viejas costumbres<sup>270</sup>, tal es el caso de la denuncia que se realizó contra López Portillo en 1983 donde se le acusaba de malversación de fondos, lo que fue calificado por el gobierno como “contrarrevolucionaria”, exonerando después de toda culpa al ex Presidente<sup>271</sup>. Otro tema que impactó no sólo en materia política sino social, fue el movimiento que se inició por la denuncia de una serie de irregularidades llevadas a cabo durante el proceso electoral a gobernador de 1986 en el estado Chihuahua, donde el Presidente y el PRI, obligados por el repentino avance panista en la entidad implementaron los viejos métodos fraudulentos para otorgar la victoria al candidato del partido. Ante la negativa del gobierno de anulación de las elecciones, el PAN inició una serie de protestas en la que participaron no sólo los políticos panistas y la sociedad chihuahuense sino también académicos e incluso la iglesia católica<sup>272</sup>. Tanto eco generó este suceso, que en su afán de legitimar los resultados a favor del PRI el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Barlett, entregó a Héctor Aguilar Camín la documentación de los comicios en la entidad, pensando que con este gesto acallaría las críticas ya que les sería imposible

<sup>270</sup> ORTIZ PINCHETTI, J.A., *Op. cit.*, p. 134.

<sup>271</sup> Heraldo de México, 11 de febrero de 1983, p. 3; en MORRIS, Stephen D (1992). *Op. cit.*, p. 85.

<sup>272</sup> En todas las misas del domingo 13 de julio de 1986 se anuncia a los feligreses que el siguiente domingo no habrá misa en señal de protesta. El activismo de la iglesia llega hasta el pronunciamiento de seis obispos de la región pastoral del norte en contra del fraude electoral cometido.

AGUAYO, Sergio (2010). *La vuelta en U*. Ed. Santillana. México, p. 100-102.

comprender la información entregada para documentar el fraude; sin embargo, el Secretario no contó con que Aguilar entregaría dicha documentación<sup>273</sup> para su análisis a Juan Molinar que logró demostrar las irregularidades de los comicios, exhibiendo las prácticas corruptas del gobierno.

La situación política y económica antes descrita del país, obligaron al Ejecutivo a plantear una reforma electoral mediante convocatoria de la Secretaría de Gobernación emitida el 19 de junio de 1986, el extenso y polarizado debate se prolongó hasta el mes de agosto y culminó con la modificación de los artículos constitucionales 52, 53, 54, 60, 77 y 18 transitorio<sup>274</sup> a finales de ese año y la creación de un nuevo Código Federal Electoral<sup>275</sup> al año siguiente. Las principales aportaciones de estas reformas fueron: el aumento de cien diputados de representación proporcional más en la Cámara, se creó la Asamblea de representantes del Distrito Federal, se suprimió el registro condicionado para los partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó sin facultades en materia electoral al crearse un Tribunal de lo Contencioso Electoral. No obstante, a pesar de las reformas se aprobaron importantes retrocesos, uno de ellos fue el mecanismo de la atribución de escaños<sup>276</sup> que garantizaba al partido con más votos alcanzar la mayoría absoluta, asignándole curules para que lograra el 50+1% de los diputados de la cámara, fórmula mediante la cual el partido mayoritario continuó asegurando su mayoría a pesar de

<sup>273</sup> “Reiteradamente pidió el secretario Bartlett pruebas de que las elecciones de Chihuahua hubieran sido fraudulentas. Reiteradamente negamos haber dicho que lo fueran y mucho menos que pudiéramos probarlo: habíamos dicho sólo que existían en ellas irregularidades suficientes para crear una "duda razonable" sobre la legalidad de todo el proceso... Convine, a título personal... y propuse un pacto: si la Comisión Federal Electoral nos facilitaba toda la documentación del caso Chihuahua, nosotros haríamos, en buena fe, el análisis más amplio de que fuéramos capaces y publicaríamos, tal cual, el resultado de nuestra indagación. Accedieron el secretario Bartlett y el subsecretario Elías Calles, y así fue. Dos semanas después, pedí al subsecretario Elías Calles la información electoral de Chihuahua a partir del año de 1980, la votación distrito por distrito y casilla por casilla de las presidenciales de 82, las municipales de 1983, las federales de 1985, las estatales de 1986, los antiguos y nuevos códigos electorales del estado, los dictámenes de la Comisión Estatal Electoral y los expedientes de quejas de los partidos contendientes... El paquete completo fue entregado a Juan Molinar, frecuente colaborador de Nexos y experto en la materia, que dio inicio... tuvo al fin un borrador de casi cincuenta cuartillas con otras veinte de cuadros, anexos estadísticos y un apéndice metodológico”. Véase,

AGUILAR CAMÍN, Héctor (1987). “Una pequeña historia”. *Revista Nexos*, n°. 111. Marzo, [recurso electrónico]: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&print&Article=267129>, consulta: 20 febrero de 2013.

<sup>274</sup> Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1986.

<sup>275</sup> Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987.

<sup>276</sup> BARQUIN, Manuel (1987). *La reforma electoral de 1986- 1987. Retrospectiva y Análisis*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL. San José de Costa Rica, p. 347.

que se había implementado una proporcionalidad entre votos y curules en las que los partido minoritarios quedaban representados, mientras tanto los partidos medianos quedaron sub-representados. Atribución que impactó en la politización de la Comisión Federal Electoral que quedó en manos de la mayoría predeterminada de un partido político, en este caso el PRI, que continuaba preservando su mayoría absoluta<sup>277</sup> como se explicó previamente.

Otro hito político del sexenio se dio en 1987 en vísperas de las elecciones presidenciales. Una importante fractura en el PRI se llevó a cabo cuando dos de sus miembros, Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, manifestaron abiertamente su desacuerdo en la elección del candidato del partido para las elecciones presidenciales de 1988. Los disidentes del partido fundaron el 3 de enero de 1988 una nueva corriente de izquierda, llamada “Corriente Democrática”, integrada por el recién creado Frente Democrático Nacional (FDN.) con la participación de varias organizaciones políticas<sup>278</sup>, entre los más importantes el PARM y el PPS que tradicionalmente habían apoyado a candidatos del PRI. El candidato de la coalición, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo el apoyo popular y se convirtió en el principal oponente del candidato del PRI., Carlos Salinas. En las elecciones del 6 de julio de 1988 se inició la fase definitiva del rompimiento de la hegemonía del PRI y de su fortaleza política. La noche misma de las elecciones al iniciarse el conteo de los votos, las primeras noticias daban a conocer la ventaja de Cárdenas quien irrumpió con una fuerza inesperada en el mapa político, más tarde oficiales de la Secretaría de Gobernación temiendo la derrota y el pánico, aseguraron que un fallo en el cómputo de los votos les impedía emitir resultados preliminares. A pesar de esto, el PRI clamó anticipadamente la victoria de su candidato y una semana posterior a la celebración de las elecciones la Comisión Federal Electoral anunció la victoria de Carlos Salinas. Hecho que se percibió como la elección más fraudulenta jamás desarrollada en el país, a nivel tal, que una encuesta realizada reveló que tan sólo el 24% de la población creía en realidad que

---

<sup>277</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 199.

<sup>278</sup> Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PST-FCRN), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Socialdemócrata (PSD), Partido Verde, Corriente Democrática, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino.

Salinas era el verdadero triunfador de las elecciones<sup>279</sup>. Esto desató una crisis político-electoral grave ya que por primera vez la impugnación de una contienda electoral se llevó a cabo con una fuerza y organización nunca antes vista en el país. Escenario que los autores Becerra *et al.*, han calificado como la “caída del sistema”<sup>280</sup>. A raíz de este fraude, el 5 de marzo de 1989, se creó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dejando de lado el Frente Democrático Nacional con el que Cárdenas se había presentado como candidato a la Presidencia de la República.

Lamentablemente, los problemas en el país no sólo estaban relacionados con la maltrecha economía y con la falta de organización del Gobierno para responder a las necesidades de la sociedad ante situaciones de catástrofe. También había que sumarle el problema del narcotráfico que iba en aumento y el de la corrupción cada vez más generalizada puesto que los funcionarios no sólo la permitían sino que participaban en el tráfico de drogas, a tal grado que afectó a las relaciones de México con Estados Unidos que empeoró a consecuencia del secuestro, tortura y posterior asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) Enrique Camarena Salazar en la ciudad de Guadalajara en 1985, ordenado por Caro Quintero y ejecutado por sus socios en México<sup>281</sup>.

### 2.3.2. Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)

El problema de legitimación de los gobernantes en el poder, constituía un desafío en el caso mexicano desde finales de los años 70. Por esta razón y debido a su dudosa victoria en las elecciones celebradas en 1988, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994) afrontó el mayor cuestionamiento de legitimidad desde la época del México posrevolucionario. Tal como señala Agustín Ortiz Pinchetti, “el proceso electoral de 1988 despertó la conciencia política. Millones de personas decidieron votar por alternativas opositoras. La demanda por mayor democracia se integró a la ‘hegemonía cultural’”<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> MONTAÑO y LUND, “Erosion of PRI support. Los Angeles Times Mexico poll” citado en Morris, Stephen D (1992). *Op. cit.*, p. 142.

<sup>280</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 206.

<sup>281</sup> VILLAMIL, Genaro. (1993) *Sucesión pactada: la ingeniería política del Salinismo*. Plaza y Valdés Editores. México. p. 130.

<sup>282</sup> ORTIZ PINCHETTI, J.A., *Op. cit.*, p. 135.

Rápidamente, al iniciar su periodo presidencial Salinas puso en marcha algunos cambios que le permitieron legitimar su Gobierno. Primeramente, inició con un Programa Anticorrupción (como la mayoría de sus antecesores), deteniendo y encarcelando a varios servidores públicos y jefes de sindicatos. Salinas ordenó la detención de Salvador Barragán Camacho, líder moral y Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros<sup>283</sup>; entre otros personajes claramente corruptos, utilizándolos como ejemplo de castigo y transparencia del nuevo Gobierno. Además, asestó golpes importantes al narcotráfico confiscando grandes cargamentos de droga y encarcelando supuestos líderes de estas organizaciones delictivas. El mayor éxito en este ámbito se consiguió con la captura de Miguel Ángel Félix Gallardo cuya orden de aprehensión se había emitido en 1971<sup>284</sup>.

Asimismo, en la búsqueda de autentificar su victoria electoral, semanas posteriores al anuncio de su triunfo en septiembre de 1988, Salinas convocó a los distintos actores políticos a un consenso que fortaleciera el crecimiento, estabilidad, seguridad e integración en el país, práctica habitual de sus antecesores. En este sentido, logra pactar con el PAN el inicio de un proceso de alternancia, en el que ambos partidos (PRI – PAN) llegarían a un acuerdo para reformar siete artículos constitucionales en materia electoral<sup>285</sup> en el cual no participó el PRD. Este acuerdo sirvió, además, para que el gobierno reconociese las victorias electorales del PAN en las gubernaturas (Baja California en 1989 y Chihuahua 1992) y en los municipios. Los autores Haber *et al* aseguran que estos acuerdos de alternancia pactada entre el PRI y el PAN se realizaron en beneficio de ambos partidos, otorgándose concesiones entre ellos y al mismo tiempo impidiendo el ascenso de la izquierda mexicana (PRD) a la Presidencia<sup>286</sup>.

<sup>283</sup> OJEDA, Rosa Icela y ORTEGA, Rogelio (1998). *Política: globalización, transición y democracia*. Quadrivium Ed. México. p. 115.

<sup>284</sup> *Diario El Informador*. Guadalajara, México. 10 de abril de 1989, p. 10.

<sup>285</sup> Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforman los artículos constitucionales 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73. Diario Oficial de la Federación, 06 de abril de 1990.

<sup>286</sup> De acuerdo a Arnaldo Córdova, ante la inminente importancia que los actores políticos de izquierda tomaron en la arena política a raíz de las elecciones de 1988, los gobernantes del PRI se dieron cuenta que dos bloques políticos se habían configurado, la izquierda y la derecha, razón por la cual la posibilidad de seguir gobernando solos disminuía, de ahí que modificaran su estrategia política para buscar una alianza con el PAN que desde la perspectiva de los priistas seguía siendo el tradicional partido de oposición. Por su parte para los panistas la opción de compartir el poder fue una propuesta muy tentadora, ya que hasta entonces



En razón de ello, en 1990 se llevó a cabo una nueva reforma legislativa en materia electoral por la que se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>287</sup> y se creó el Instituto Federal Electoral, primera agencia autónoma en la historia de México encargada de supervisar las elecciones, con personal y presupuesto propio. No obstante, el PRI consiguió obtener la mayoría en el Consejo Administrativo del IFE con lo que su influencia en los procesos electorales persistía. Otra de las modificaciones del Código Electoral estableció una serie de complicadas reglas, incluso más complejas que la de 1986, para la asignación de puestos de representación proporcional en la Cámara de Diputados, en dicha reforma el PRI continuaba siendo el mayor beneficiario ya que aunque no ganara la mayoría de los escaños las nuevas reglas le asignaba automáticamente asientos suficientes para que el partido no perdiese la mayoría en el Congreso de la República, permaneciendo la cláusula de la gobernabilidad. Por otra parte el nuevo Tribunal Federal Electoral<sup>288</sup> también sufrió cambios pasando de su naturaleza meramente administrativa a jurisdiccional, que aunque no contaba con mecanismos de revisión constitucional, si contaba con instrumentos de interposición y procedencia para apelar a las elecciones. No obstante, los avances y retrocesos<sup>289</sup> electorales de esta reforma, destaca que ya un año antes –en 1989, 39 de un total de 2.387 municipios ya eran gobernados por partidos distintos al PRI, lo que en ese entonces representaba el 1,8% del total de la población del país<sup>290</sup>. Además, el mismo año la oposición logró por primera vez obtener la gobernación de un estado de la república cuando el PAN ganó las elecciones en Baja California. Las modificaciones electorales rindieron frutos cuando en las elecciones de 1991 la tasa de participación fue del 52%, aumentando un 15% en comparación a las elecciones anteriores de 1988<sup>291</sup>, con este

---

habían estado condenados a ser oposición sin mayores alcances (victorias) políticos. CORDOVA, Arnaldo (2009). “La democratización en México. Alternancia y Transición” en: RODRÍGUEZ ARAUJO Octavio, coord. *México ¿un nuevo régimen político?* Ed. Siglo XXI. México, p. 93-95.

<sup>287</sup> El nuevo instrumento reemplazó al Código Federal Electoral de 1986. Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990.

<sup>288</sup> El TRIFE sustituyó al antiguo TRICOEL creado en 1986.

<sup>289</sup> Otros retrocesos además de los mencionados en el párrafo anterior fueron la eliminación de las candidaturas comunes y la supresión de las asociaciones políticas nacionales como figura de participación política distinta a los partidos políticos, cuyo fin era evitar experimentos como los del FDN en 1988.

BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 268.

<sup>290</sup> LUJAMBIO, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano. México, p.78.

<sup>291</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 272.

resultado Salinas logró su cometido rebasando la etapa crítica de 3 años atrás y legitimándose ante la población del país, pero también fortaleciendo a su partido, el cual de manera legal, según el análisis de Becerra *et al.*, la recuperación del PRI se debió al voto del Distrito Federal y del Estado de México ya que los votos provenientes de zonas rurales se mantuvieron constantes<sup>292</sup>. Un segundo proceso de reformas (constitucionales y de leyes secundarias) electorales se inició en 1993 y fueron orientadas hacia dos temas, las fórmulas de integración del Congreso (Cámara de Diputados y Senadores)<sup>293</sup> y segundo, referente al control de las finanzas de los partidos, estableciendo por primera vez topes en el gasto de campaña, en los rubros de financiación a través de la presentación de un informe anual de los gastos de los partidos.

Al estabilizar su gobierno en materia política, el Presidente “incrementó el crédito externo y puso en marcha la venta de 415 empresas paraestatales en áreas estratégicas de la economía de la cual se vieron favorecidos amigos y familiares ”<sup>294</sup>; la apertura comercial, el robustecimiento de los monopolios y oligopolios de cuyas acciones se obtuvieron una importante cantidad de recursos económicos sellados por la corrupción ya que no fueron sometidos a debate público.

La mayor expectativa económica y política del sexenio salinista fue la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, sin duda el éxito más grande del Presidente en turno, que a su vez desencadenó altas expectativas entre la población que convencida con el discurso del Gobierno creía volver a la época de bonanza de los años cuarenta-setenta (del milagro mexicano), ello sumado al ingreso de México como miembro del club de los países ricos de la OCDE<sup>295</sup>, formalizando el incorporación del país en el primer mundo, hecho que ayudó a Salinas a legitimarse ante la población.

---

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>293</sup> Esta modificación constituyó para Lorenzo Córdova la más importante, al dotar de mayor pluralidad a la cámara de Senadores que había permanecido inalterable, pasando de 64 miembros a 128 a pesar de que el sistema de elección continuaba beneficiando al partido mayoritario se abrió la oportunidad a la oposición. CORDOVA, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”, en: ZOVATTO y OROZCO. *Reforma política y electoral de América Latina 1978-2007*. UNAM. México, p. 666.

<sup>294</sup> ROMERO, Cesar (1995). *Salinas a Juicio*. Editorial Planeta. México, p. 51.

<sup>295</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Lo llamativo de este sexenio fue el hecho de que a pesar del incremento de la riqueza en ciertos sectores, los índices de pobreza aumentaron. Para “1993 se consideraba que en el país había 40.3 millones de pobres y 17.3 millones en extrema pobreza”<sup>296</sup>. El reflejo de ésta situación se dio el día de entrada en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 1º de enero de 1994, fecha en que se inició un movimiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que emergió como un nuevo componente de la realidad nacional en razón de la marginalización de una parte de la población. Este alzamiento sirvió para expresar una crítica al régimen político autoritario, caracterizado por la injusticia social, la discriminación, las arbitrariedades, el abuso y la explotación de las comunidades más pobres y marginadas. Si bien el levantamiento fue en armas también era una forma de atraer la atención del país justo en una fecha emblemática para la economía nacional y en cuyo evento, el arranque del TLCAN, estaban puestas las esperanzas de un incremento en la calidad de vida. “El éxito de los rebeldes de los Altos de Chiapas no fue militar. Puso en evidencia incongruencias de un régimen que pretendía una rápida modernización económica y financiera, al tiempo que mantenía estructuras sociales y políticas arcaicas”<sup>297</sup>.

El sexenio salinista fue un sueño del que la sociedad mexicana despertó con un duro golpe cuando en el invierno de 1994 salió a la luz la corrupción, desorganización y manipulación financiera que provocó una nueva crisis. La devaluación de diciembre de 1994 detonó una aguda crisis financiera y aceleró las tendencias deflacionistas de la economía mexicana, latentes desde finales de 1992<sup>298</sup>. De igual forma, en este año se pusieron de manifiesto los signos de ruptura y de violencia política en el interior del PRI, con el asesinato de dos importantes miembros del partido. Primeramente, el candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio en el mes de marzo, y posteriormente en septiembre del mismo año, el Secretario General del partido, José Francisco Ruiz Massieu. Esta serie de eventos derivaron en una nueva serie de reformas en materia electoral de emergencia, las

---

<sup>296</sup> OJEDA, Rosa Icela y ORTEGA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 144.

<sup>297</sup> ORTIZ PINCHETTI, J.A. *Op. cit.*, p. 139.

<sup>298</sup> PALAZUELOS, Antonio (1998) *La globalización financiera: la internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Síntesis, Madrid. Cap. VI, p. 186.

últimas de este sexenio, cuyo objetivo era generar confianza y certeza en las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo en julio del mismo año. Las reformas modificaron la integración del IFE, donde a pesar de que el consejo del Instituto continuaba presidido por el Secretario de Gobernación, los partidos políticos perdieron su derecho de voto. Y segundo, se acreditó la figura de los observadores electorales (integrada en la reforma del año anterior 1993) a título individual o a través de la agrupación política a la que perteneciesen, ampliando su esfera de acción. Además, se permitió la vigilancia de los comicios a través de la figura de visitantes extranjeros<sup>299</sup>.

### 2.3.3. El último gobierno a cargo del PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000)

La bonanza económica temporal que se vivió en México durante los últimos meses de la Presidencia de Salinas gracias a la política de tasa de cambio implementada por el Banco de México en la que el valor del peso se sobrevaluó, creó la impresión de un aumento en el poder de compra entre la población, factor que contribuyeron de forma importante a la victoria de Ernesto Zedillo en la presidencia del país. No obstante, pocos días después de haber tomado posesión de su nuevo cargo como presidente, Zedillo tuvo que enfrentarse a una nueva crisis financiera denominada los “errores de diciembre”<sup>300</sup> que posteriormente sería conocida a nivel internacional como efecto Tequila. *“Al término de la administración de Salinas, la economía mexicana se encontraba de nuevo sobre endeudada. El peso del endeudamiento externo era tan importante como antes de la renegociación de 1989”*<sup>301</sup>.

En materia política importantes acciones coadyuvaron al posterior avance en la democracia del país. Primero, el distanciamiento del Presidente con su antecesor, marcado por la detención del hermano del expresidente (Raúl Salinas) quien fue acusado de ordenar

---

<sup>299</sup> CORDOVA, Lorenzo. *Op. cit.*, p. 668.

<sup>300</sup> Expresión acuñada por Carlos Salinas, como calificativo al origen de la crisis económica de 1994.

<sup>301</sup> Al cierre de 1994, la deuda externa total ascendía a 139.818 millones de dólares, nivel bastante superior al existente en 1982 de 87.500 millones. PALAZUELOS, Antonio (1998). *Op. cit.*, Cap. VI, p. 186.

el asesinato de su cuñado Francisco Ruiz Massieu en septiembre de 1994. Segundo, con la incorporación de un miembro del PAN en su gabinete como Procurador General de la República (Antonio Lozano Gracia). Ernesto Zedillo dio el primer ejemplo histórico de incluir a un miembro de la oposición en su gabinete, comenzando así un proceso de transición política<sup>302</sup>. Y tercero, a mediados de 1996 se llevó a cabo la reforma electoral que Zedillo había prometido siendo candidato a la presidencia. Dicha transformación fue la más significativa<sup>303</sup> después de la de 1977 pues se realizó en consenso, y los resultados contribuyeron a lograr el objetivo de hacer más equitativas las elecciones. El consenso entre el ejecutivo y los partidos políticos de México contó además con la participación de la comunidad académica del país. Las negociaciones en torno a la reforma fueron largas y con muchos altibajos (ya que en varias ocasiones las distintas fuerzas políticas se retiraron de las mesas de diálogo por diferentes motivos)<sup>304</sup>. Los trabajos se iniciaron en la primera quincena de enero de 1995 y finalizaron el 24 de julio de 1996, formalizándose a través de los convenios de cambio en materia electoral entre el Presidente y las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. La reforma electoral fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre del mismo año. Debido al contexto nacional (de intensa crisis económica) y largas negociaciones, no se trató de una reforma maquillada ya que en esta ocasión sí se consiguió la independencia del órgano electoral eliminando la presencia del Poder Ejecutivo. Con ello se permitió separar al Secretario de Gobernación de la dirección del Instituto Federal Electoral dejando la toma de decisiones al Consejo Electoral del IFE compuesto por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, electos para un periodo de siete años, propuestos y aprobados por la Cámara de

---

<sup>302</sup> Según Arnaldo Córdova, cuando Salinas entregó el poder a Zedillo los interlocutores reales de la política eran el presidente priista y la dirigencia del PAN, sin más estorbos. Véase, CORDOVA, Arnaldo (2009). *Op. cit.*, p. 98.

<sup>303</sup> Se reforman dieciséis artículos constitucionales: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, y 122; y se hacen adiciones a tres: 98, 105 y 106. Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

<sup>304</sup> De acuerdo a John Ackerman, tras el fraude electoral de 1995 en las elecciones estatales de Tabasco donde abiertamente Roberto Madrazo ignoró la recomendación de Zedillo para repetir los comicios electorales, el PRD junto con el PAN abandonaron la mesa de negociaciones para elaborar la reforma electoral y tomaron la iniciativa para llevar su propia propuesta, la cual se dio a conocer con el Seminario del Castillo de Chapultepec. ACKERMAN, John (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. Siglo XXI Ed. México, p. 73-74.

Diputados, estructura mediante la cual se ciudadanizó este órgano electoral<sup>305</sup>. Adicionalmente, se creó el Tribunal Electoral integrado al poder Judicial y además, se eliminó la cláusula de gobernabilidad que antaño daba derecho automático al PRI a tener la mayoría en las Cámaras aún si no obtenía la mayoría de los votos. También se modificó el mecanismo de elección en la Cámara de Senadores, asignando a dos ganadores de mayoría y uno para la minoría por cada entidad federativa (32 en México), más otros 32 electos de una lista nacional de representación proporcional. Finalmente, la reforma proporcionó equilibrio en los recursos, privilegiando la financiación pública sobre la privada, además de regular el acceso gratuito a los medios electrónicos, distribuyendo un 30% de manera igualitaria y el 70% restante conforme a los votos obtenidos por partido en la última contienda electoral<sup>306</sup>. Con estas modificaciones, no sólo se permitía una distribución más equitativa de recursos a los partidos sino que también se establecieron toques de gasto de campaña, llevando a cabo un reparto más equilibrado de los recursos económicos y mediáticos con herramientas legales e institucionales mediante el monitoreo de las campañas en los medios de comunicación y en el uso de los recursos<sup>307</sup>. Adicionalmente, la reforma de 1996 exigió a los estados de la República llevar a cabo las modificaciones pertinentes en su legislación, con el fin de evitar discrepancias entre los comicios federales y los locales.

El descontento general de la población a raíz de la crisis económica de 1994 desencadenó uno de los momentos más emblemáticos en materia política, pues las elecciones del 6 de julio de 1997 constituyeron el punto de inflexión hacia el inicio de un proceso más democrático ya que en estas elecciones el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara Federal de Diputados<sup>308</sup>, y su poder en la misma. Tan relevante es este hecho, que el grupo parlamentario priista curiosamente declaró que la instalación en la

---

<sup>305</sup> BATRES GUADARRAMA, Martí (2000). *La legislación electoral, partidos políticos y procesos electorales*, en: Solís de Alba, Alicia. Y otros: *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio Zedillista*. Ed. Itaca, México, 2000. p. 132.

<sup>306</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 25.

<sup>307</sup> BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 459.

<sup>308</sup> El porcentaje en los resultados nacionales fueron: PAN 26,61%, PRI 39,11%, PRD 25,71% y el resto de los partidos 8,53% de un total de 28.927.149 votos válidos. BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 469.

Cámara por parte de los otros grupos era *inconstitucional e ilegal*<sup>309</sup>, anunciando que boicotearían la sesión del Congreso general prevista para el 1 de septiembre de 1997. Una reacción incongruente, a pesar de que la gran novedad de estas elecciones fue la confianza que habían generado.

Este nuevo contexto dio paso a una autonomía en las decisiones del Congreso que no se había experimentado anteriormente, lo que no significó mayor rendición de cuentas respecto a sus decisiones ya que según Luis Carlos Ugalde

“antes las omisiones del Congreso eran irrelevantes debido a que quien mandaba era el Ejecutivo, pero hoy una ley es resultado del trabajo conjunto de cientos de legisladores con intereses propios, y con frecuencia sólo unos pocos se dan a la tarea de estudiar las iniciativas que se votan...”<sup>310</sup>.

Además en estas elecciones, de 1997, se eligieron por vez primera dos cargos en el Distrito Federal, el primero el de jefe de gobierno cuya victoria fue para Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD y segundo, se eligió al congreso local en forma directa a través del voto de los ciudadanos. Estos logros en materia electoral exhibieron a su vez otros problemas, como el control del gobierno federal sobre las organizaciones de poder priistas que a nivel local estaban decididas a no perder el control en las zonas donde se veían desafiados ante la pérdida de poder que el partido estaba sufriendo a nivel nacional.

En materia social, Zedillo también se encontró con una situación única cuando el conflicto de Chiapas empeoró tras la matanza de cuarenta y cinco campesinos tzotziles<sup>311</sup>, en su mayoría mujeres y niños en el poblado de Acteal el 22 de diciembre de 1997 a manos de un grupo paramilitar, que expuso la mala gestión del conflicto en manos del

---

<sup>309</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *Op. cit.*, p. 79.

<sup>310</sup> UGALDE, Luis Carlos (2003). *Op. cit.*, p. 55.

<sup>311</sup> El Tzotzil es un pueblo indígena asentado en el sur de México, en el estado de Chiapas principalmente en la región de los Altos de Chiapas y área colindante. Pueblo de origen maya, la palabra tzotzil proviene de *sots'il winik*, que significa "hombre murciélago", la leyenda cuenta que los antepasados de los zinacantecos hallaron un murciélago en un prado y lo tomaron por dios.

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=615:tzotziles-batsil-winik-otik--tzeltales-winik-atel-tseltal&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=615:tzotziles-batsil-winik-otik--tzeltales-winik-atel-tseltal&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62)

gobierno<sup>312</sup>. Asimismo, el inicio de la década trajo consigo la multiplicación de organizaciones civiles interesadas en el fortalecimiento de la democracia y la gestión de los recursos.

Finalmente y no menos importante, en materia económica, la fragilidad del sistema financiero mexicano tras la crisis de 1994 prevalecía<sup>313</sup> puesto que la capitalización de los bancos era muy baja, lo que generó un aumento en la cartera vencida de créditos incobrables. A raíz del Informe anual de 1995 de la situación del sistema financiero nacional del Banco de México se puso en marcha un plan de rescate bancario en el cual se compraría la cartera vencida de la banca comercial y se adquirirían los bancos con mayores problemas. “Al cabo de unos cuantos años quedó en evidencia que tales principios sólo fueron buenas intenciones o, más probablemente cortinas de humo para justificar la entrega de la banca a grupos de interés vinculados a la administración en turno”<sup>314</sup>, cuya factura pasó a la población. El presidente Zedillo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para proceder al rescate bancario y transformar en deuda pública los créditos bancarios que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro había adquirido<sup>315</sup> a las instituciones de crédito privadas del país. El manejo de la crisis bancaria sólo podría tener dos opciones de acuerdo al discurso del Presidente, intervenir en el rescate de las instituciones privadas o dejarlas declararse en quiebra. En marzo de 1998, el saldo del fideicomiso<sup>316</sup> superaba los 520 mil millones de pesos, dieciséis meses después en julio de 1999, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) similar al Fobaproa, administraba alrededor de 840 mil millones. Inicialmente se había informado a la población de que el rescate no sobrepasaría el 5% del PIB, no obstante en 1999 dicho rescate ya superaba el 22%<sup>317</sup>. El

<sup>312</sup> HAMNETT, Brian (1999). *Op. cit.*, p. 321.

<sup>313</sup> Ese año la moneda mexicana perdió 50% de su valor. Al año siguiente el desempleo y los tipos de cambio continuaron elevándose con lo cual el Producto Interno Bruto descendió 6,2%. LUSTING, Nora (1998). *Mexico: The remaking of an economy*. Brookings Institution Pres. Washington, 2a Ed., p. 145. Citado en: ACKERMAN, John (2009). “The 2006 Elections: Democratization and Social Protest”. En: SELEE & PESCHARD. Eds. *Mexico's Democratic Challenges*. Woodrow Wilson Center Press. USA., p. 94.

<sup>314</sup> PALAZUELOS, Antonio (1998). *Op. cit.*, p.194

<sup>315</sup> FERNÁNDEZ VEGA, Carlos. *Expediente Fobaproa*. Diario la Jornada. 2 de agosto de 1999.

<sup>316</sup> Tras la privatización bancaria del 18 de julio de 1990, durante el gobierno de Carlos Salinas, se dispuso organizar un fideicomiso o fondo destinado a ayudar a las instituciones crediticias en escenarios de endeudamiento extraordinario.

<sup>317</sup> FERNÁNDEZ VEGA, Carlos. *Expediente Fobaproa*. Diario la Jornada. 2 de agosto de 1999.



costo que la sociedad mexicana tuvo que pagar por la estrategia económica del presidente Zedillo equivale a un billón doscientos mil millones de pesos<sup>318</sup>. De acuerdo a la investigación de Palazuelos (1998), la venta de las acciones de instituciones bancarias nacionales a capital financiero extranjero se realizó de manera precipitada y sin convocar licitaciones, es decir, de manera muy unilateral<sup>319</sup>. Ésta acción levantó muchas sospechas pues crecía la teoría de que la administración gubernamental estaba protegiendo a gente muy allegada a ella. “Esta deuda de la corrupción la generó la privatización de Salinas, la protegió e infló extraordinariamente Ernesto Zedillo...”<sup>320</sup>, cerrando de esta forma el papel en materia económica que llevó a cabo la última administración priista.

No obstante, a pesar del contexto negativo de la administración de Zedillo en el tema, se implementaron nuevos proyectos que priorizaban la modernización de la administración pública teniendo como base fundamental la lucha contra la corrupción, que derivó en la simplificación de algunos procedimientos burocráticos. El programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) se orientó a dar certeza a la población sobre el correcto manejo de los recursos públicos mediante la transparencia, dotando de autonomía de gestión a los órganos de vigilancia y de control interno de la Administración Pública Federal (APF), todo esto mediante el fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Dicho fortalecimiento se gestionó mediante una iniciativa de ley en 1995, por parte del Ejecutivo, en la que se proponía reestructurar el Sistema de Fiscalización Externa; como parte de dicho proceso se reformaron en 1999 los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución para sentar las bases de dicha ley que quedaría pendiente de aprobación al terminar el sexenio. Sin embargo, lo que sí permitió la reforma constitucional fue la autonomía técnica y de gestión de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados. También durante la administración se reformó la oficina de control de la Secretaría de la Contraloría y

---

<sup>318</sup> ANDRADE GARCÍA, Graciela (2000). *El blindaje, paracaídas emergente de la política económica Zedillista*, en: SOLÍS DE ALBA, Alicia y otros: *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio Zedillista*. Ed. Ítaca, México, 2000. p. 40.

<sup>319</sup> PALAZUELOS, Antonio (1998). *Op. cit.*, p. 194.

<sup>320</sup> DEL VILLAR, Samuel I. *Fobaproa – IPAB: la deuda de la corrupción*. Diario la Jornada. 8 de noviembre de 2004.

Desarrollo Administrativo (SECODAM) en 1997<sup>321</sup>, que mediante reformas a su reglamento interno y la desconcentración de funciones conservó sus características normativas y de supervisión hacia tres tipos de auditorías directas: Auditorías al Desempeño, de las Dependencias y Entidades; Auditorías Especiales, y Auditorías de Desempeño de Órganos Internos de Control. Asimismo se dotó de autonomía a los Órganos Internos de Control (OIC)<sup>322</sup> que anteriormente dependían de la SECODAM. Uno de los mayores logros a cargo de la SECODAM fue la creación y elaboración de un sistema de oferta electrónico conocido como *Compranet* en el que se administraría la adquisición de contratos públicos de una manera imparcial, tal como lo rige la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, aprobada en enero del año 2000<sup>323</sup>. Además, se instauró el *Sistema Usuario Simulado*<sup>324</sup> con el fin de conocer los métodos clandestinos de corrupción de los empleados en el servicio público en trámites y servicios que realiza la ciudadanía en las oficinas gubernamentales. También se creó el sistema de *Contraloría Social* que permite a los ciudadanos monitorear los proyectos de beneficio social y combate a la pobreza con recursos federales como instrumento de evaluación ciudadana. De igual forma, se consolidó el *Sistema Nacional de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía*, dependiente de la SECODAM que registró entre enero de 1995 y agosto del 2000, un total 3.947.619 solicitudes de las cuales 975.613 correspondían a presuntas irregularidades, 2.368.784 a consultas ciudadanas, y 603.222 a

<sup>321</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de septiembre de 1997.

<sup>322</sup> Los OIC se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.

Fuente: *Secretaría de la Función Pública*, en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/coordinacion-general-de-organos-de-vigilancia-y-control/organos-de-vigilancia-y-control.html>, consulta el 5 de agosto de 2012.

<sup>323</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Diario Oficial de la Federación. México. 4 de enero de 2000.

<sup>324</sup> Este programa consiste en una operación encubierta por funcionarios de la SECODAM que simulan un proceso administrativo con la intención de encontrar evidencia en casos de corrupción. En Morris (2009). *Op. cit.*, p. 97.

sugerencias y reconocimientos de acuerdo a la información emitida en el sexto informe de gobierno del presidente Zedillo del año 2000<sup>325</sup>.

El hecho de que el PRI haya perdido su poder en seis años ha sido atribuido a Zedillo y no a Salinas por parte de los mismos miembros del partido. Sin embargo, los sucesos previamente presentados además de la larga hegemonía del PRI en el poder, motivó a la decisión de la población de optar a la expulsión del PRI del Ejecutivo e iniciar la transición hacia una democracia donde la alternancia fuese posible. Nadie puede afirmar que la razón por la cual el PRI no ganó las elecciones del año 2000 fuera a causa de Zedillo, sin embargo muchos lo atribuyen<sup>326</sup> al hecho de que el Presidente rehusó, o no fue hábil, en utilizar los viejos mecanismos del Estado (interceder en beneficio de las elites locales y no ayudar a la continuación del monopolio) para favorecer a su partido. Empero, cabe destacar que ya en 1999 el PAN gobernaba el 33,1% de la población de México a nivel municipal, mientras que el PRD gobernaba el 12,3%<sup>327</sup>, ejemplos que revelan el inicio de la transición política en el país. Por estas razones, muchos se preguntan si fue Zedillo el autor de la transición democrática o, si por el contrario, el viejo sistema de gobierno se había debilitado a causa de las circunstancias políticas y económicas, así como por la fuerza que cobró la oposición y que imposibilitó continuar con el mismo modelo. Sin embargo, Mauricio Merino explica que el comportamiento político de la década de los años noventa dio pauta a dos disyuntivas, primero a la incapacidad de adaptación y diseño de las instituciones políticas ante la nueva pluralidad política tras estar sometidas durante tanto tiempo a un poder ejecutivo que contaba con mayorías absolutas. Problema que se ha revelado ante la discapacidad de las fuerzas políticas (que forman parte de estas instituciones) para alcanzar acuerdos e imposibilitando la evolución de México. Y segundo, la cultura política autoritaria que aún impera, según el autor, es ambivalente pues valores democráticos coexisten con autoritarios<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Ernesto Zedillo. Sexto informe de Gobierno, cap. 2, apartado 8. 1 septiembre de 2000. En: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>, consulta 5 agosto de 2012.

<sup>326</sup> MORRIS, Stephen D. (2005). "Review: Mexico's long awaited surprise". *Latin American Research Review*, vol. 40, n°. 3, p. 425.

<sup>327</sup> HABER S., et al. (2008), *Op. cit.*, p. 151.

<sup>328</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*

#### 2.4. Alternancia en el gobierno

Si bien, los problemas sociales y económicos del país no se resolverían pese a que una transformación en el poder se llevara a cabo, un cambio en el gobierno se vislumbró en México tras el hartazgo de la población, durante las elecciones presidenciales del año 2000. El factor clave fueron las expectativas de expulsar al PRI de la Presidencia e iniciar un nuevo gobierno. Esperanzas difíciles de cumplir, puesto que se requería toda una reestructuración del sistema, a pesar de que antes de las elecciones de ese año el 63,6% de la población del país ya había experimentado alternancia en su gobierno local, lo que representa a casi ocho de cada diez personas (incluyendo el Distrito Federal)<sup>329</sup>.

El 2 de julio de 2000 se vivió como el día en que la democracia triunfó en el país tras 71 años de gobiernos del PRI que afianzó el poder por medio de redes clientelares y de patronazgo<sup>330</sup>. La victoria por parte de un candidato de oposición en la contienda presidencial se llevó a cabo en un proceso en el que las condiciones electorales fueron auténticamente competitivas, lo que representa un hito en la historia del país. A partir de esta nueva etapa el reto consistía en reformar las instituciones, aprovechar al máximo los recursos y mejorar la imagen del país en el exterior, tanto para atraer mayores inversiones y generar empleos así como para demostrar que México estaba listo para asumir un rol más importante en el escenario internacional.

Sin embargo, el cambio mayor que se esperaba a nivel institucional no se llevó a cabo, ya que el nuevo gobierno no logró romper con el antiguo régimen sino que se adaptó a las nuevas circunstancias, recuperando las instituciones ya existentes, lo que significó poco cambio en las reglas del juego, empero, de una pluralidad política más competitiva<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 26.

<sup>330</sup> La euforia momentánea de la que fuera la victoria de sacar de la presidencia al PRI, de acuerdo a Arnaldo Córdova emborrachó a muchos mientras que otros aún no han reaccionado. Este autor argumenta que la facilidad con la que el PRI cedió el poder al PAN, acusando a Zedillo de dejarse vencer por el enemigo, fue una percepción errónea, ya que según Córdova nadie cedió nada a nadie, sino que el arreglo se dio en familia. CORDOVA, Arnaldo (2009). *Op. cit.*, p. 99.

<sup>331</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 15.

#### 2.4.1. El gobierno del cambio, Vicente Fox (2000-2006)

Durante la campaña como candidato a la presidencia, Vicente Fox prometió terminar con el conflicto chiapaneco, promover la creación de empleo y el crecimiento económico mediante una reforma fiscal además, de aumentar los niveles educativos y finalmente reducir la tasa de pobreza. La simpatía personal y su honestidad a la hora de expresarse fueron las características que permitieron a Fox ganar la Presidencia del país y que dieron la fuerza necesaria a su discurso para obtener la popularidad necesaria alcanzando el 42,52%<sup>332</sup> del total de la votación el día de las elecciones. Lamentablemente pronto quedaría demostrado que Fox sería incapaz de cumplir muchas de las propuestas de campaña y que el cambio en México no sería tan fácil como él mismo se lo había planteado.

Para la mayoría el desencanto con el gobierno de Fox provenía de que las perspectivas económicas del país y de las familias no registraron mejoría alguna en los primeros tres años de sus administración lo cual desmintió las cuentas alegres que había hecho como candidato, cuando prometió que el país estaría creciendo a las tasas de 7% anual<sup>333</sup>.

El nuevo gobierno se enfrentó a dos circunstancias. Primero, la fuerte polarización en la cámara legislativa en la cual el Ejecutivo no contaba con la mayoría<sup>334</sup> necesaria para realizar las reformas que pretendía y tampoco logró llegar a un consenso con la mayoría de las fuerzas políticas. El PRI continuaba siendo la mayor fuerza política a pesar de haber perdido el poder ejecutivo contando con mucho poder a través de la mayoría relativa en ambas Cámaras<sup>335</sup> con sus 210 diputados y 60 senadores. Mientras tanto, para que Fox contara con mayoría en la Cámara de Diputados, el PAN requería del apoyo de 40 votos de los diputados pertenecientes a la oposición para lograr que sus propuestas fuesen aprobadas. Lo anterior, sin contar con que el PAN tampoco tenía mayoría en la Cámara de Senadores lo que dificultaba más el trabajo. El desafío del gobierno “foxista” era trabajar

---

<sup>332</sup> Porcentaje que equivale a 15 millones 988 mil 544 votos. Fuente: BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 488.

<sup>333</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar. Editorial Océano. México. p. 154.

<sup>334</sup> El PAN obtuvo 46 asientos en la cámara de Senadores y 206 en la de Diputados. Fuente: BECERRA, Ricardo *et al.* (2000). *Op. cit.*, p. 536.

<sup>335</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 67.

con un Congreso complejo y plural formado por un PRI que no estaba dispuesto a cargar con más costos políticos, mientras que el PRD se interesaba por reencontrarse con sus bases<sup>336</sup>. Por ello Haber *et al*, afirmaron que “los estrategas del PRI consideraron que la oportunidad del partido para recuperar la Presidencia en 2006 sería mayor si los votantes mexicanos percibieran que la administración de Fox había fallado”<sup>337</sup>. Se trata de un nuevo escenario en la historia política de México donde se da la alternancia en la Presidencia del país, en la que además ninguna fuerza política contaba con la mayoría necesaria en el congreso para aprobar por sí sola los proyectos de ley. “En esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone y el congreso dispone”<sup>338</sup>, en palabras de Vicente Fox durante la toma de posesión del cargo. Así, la nueva dinámica abría la puerta a un Presidente sin cimientos en el Congreso, este reparto de poder ponía en entredicho la gobernabilidad del sistema lo que potencializó los liderazgos y la necesidad de un diseño institucional<sup>339</sup>.

El segundo reto que enfrentó el nuevo Presidente fue su inexperiencia para gobernar el país. A pesar de que el PAN había ganado su primer gobierno en el año 1989 y desde entonces se había hecho con mayor experiencia al gobernar a lo largo de los años una mayor cantidad de entidades federativas, la dificultad para gobernar tan sólo una región no es comparable con todo un país pues involucra más actores y mayores intereses. La contienda electoral del año 2000 dio pauta a un sinnúmero de académicos y expertos para iniciar un adelantado juicio respecto a lo que podía significar este cambio en el poder del país. Para muchos, ésta era la transición que México había esperado durante varias décadas mientras que para otros era tan sólo un paso más hacia el desarrollo. Ante esta diversidad de opiniones, nuevos conceptos y términos surgieron para identificar académicamente lo que estaba pasando. Incluso antes del inicio de esta nueva etapa Jesús Silva-Herzog ya había identificado que “la palabra que mejor describe la naturaleza del cambio político en México no era ‘transición’ sino ‘mutación’”<sup>340</sup>, ello debido a que en la transformación del régimen no existió una reinvencción institucional sino tan sólo pocas

<sup>336</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 66.

<sup>337</sup> HABER, S. *et al.* (2008). *Mexico since 1980*. Cambridge University Press. USA, p. 156.

<sup>338</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 65.

<sup>339</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *Op. cit.*, p. 59.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 53.

instituciones inéditas. Por su parte, Mauricio Merino definió este momento como la *transición votada*, argumentando que la de México ha sido una transición básicamente centrada en temas electorales, explicando esta denominación en base a tres características: la falta de grandes pactos entre las cúpulas del poder, la ausencia de ruptura del nuevo gobierno con el régimen anterior y, por último, el fallo en el diseño de una nueva institucionalidad recuperando instituciones ya existentes<sup>341</sup>.

Posterior a la victoria del 2 de julio, Vicente Fox inició la conformación de su gabinete, en el que se incluyó a altos mandos de las empresas más importantes del país<sup>342</sup>, esto despertó muchas sospechas en la sociedad puesto que si bien la relación entre el sector privado y el gobierno no era nueva, tampoco había sido tan evidente, temiendo que las necesidades de la población se relegaran a segundo término por la corporativización del Estado. Esta misma decisión hizo visible una fractura al interior del PAN ya que “solo algunos panistas –muy pocos de cepa– fueron llamados a colaborar en el nuevo gobierno”<sup>343</sup>. Además de estas dos dificultades que enfrentó el nuevo gobierno (polarización e inexperiencia), otros factores influyeron en los resultados de la administración. Así se inicia un régimen al que podemos llamar *transitocracia*<sup>344</sup>, conceptualización de Jesús Silva-Herzog, definida como un sistema político con un amplio pero irresponsable pluralismo donde los actores políticos adquieren el poder para bloquear las acciones de los adversarios careciendo de la determinación para actuar en orden y consenso, características que como se demostrará a continuación describen fielmente este nuevo período: mala comunicación entre interlocutores, muchas condiciones, rechazo a la agenda o a la solución de conflictos .

---

<sup>341</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 15.

<sup>342</sup> Pedro Cersiola, ex funcionario de Teléfonos de México; Francisco Gil Díaz, ex funcionario de Avantel; Carlos Abascal, ex funcionario de Confederación Patronal de la República Mexicana; Reyes Tamez Guerra, ex funcionario de Grupo IMSA; Leticia Navarro, directiva de Grupo Industrial Maseca; y Mario Laborín Gómez, ex director corporativo de Bancomer.

ZÁRATE, Alfonso *et al.* (2004). *Fox: los días perdidos*. Editorial Océano. México. p. 51.

<sup>343</sup> ZÁRATE, Alfonso *et al.* (2004). *Op. cit.*, p. 65.

<sup>344</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *Op. cit.*, p. 63.

Veamos ahora cuáles fueron los cambios en materia social. La renovación del conflicto chiapaneco exigió que los acuerdos de San Andrés Larrainzar<sup>345</sup>, firmados en 1995 fuesen cumplidos, ello derivó en una mega-marcha de los zapatistas hacia la capital del país cuyo resultado fue la aprobación de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas<sup>346</sup>; sin embargo, esta nueva herramienta legislativa<sup>347</sup> no logró solucionar la problemática de abandono, falta de integración y marginación distributiva que las distintas etnias sufren en la sociedad mexicana contemporánea.<sup>348</sup> El siguiente año, en 2001, estalló otro conflicto, esta vez con ejidatarios<sup>349</sup> de la población de San Salvador Atenco, municipio del Estado de México, estalló originado por el interés del gobierno Federal de realizar en el área de Texcoco un nuevo aeropuerto para la capital del país llamado “el proyecto del sexenio”. El 22 de octubre, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola anunció la sede del nuevo aeropuerto afirmando que constituiría la obra de infraestructura más importante del sexenio<sup>350</sup>, el mismo día en que se publicó el decreto de expropiación de las tierras donde se llevaría a cabo la obra. Ello generó una crisis (el 11 de julio de 2002) entre el gobierno y los ejidatarios afectados quienes al no estar de acuerdo ni con la expropiación de sus tierras ni con el precio ínfimo que el gobierno pretendía pagarles, sitiaron la población y mantuvieron como rehenes a algunos empleados estatales. Esta situación expuso además la falta de coordinación entre el Estado de México y el gobierno Federal que se lanzaban mutuamente la responsabilidad de resolver el conflicto y que culminó en la cancelación del proyecto.

<sup>345</sup> Los acuerdos de San Andrés Larrainzar son parte del resultado de la primera mesa de diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN posterior a su alzamiento armado, con ellos se buscó dar respuesta a una parte de las demandas de los zapatistas contando con la participación activa de la sociedad civil durante el proceso de paz. Los acuerdos firmados el 16 de febrero de 1996 constan de un Acuerdo General, una Propuesta Conjunta entre el gobierno Federal y el EZLN, y dos compromisos uno para Chiapas y el otro de propuestas conjuntas Gobierno Federal-Estatal y el EZLN. Fuente: Presidencia de México, Ernesto Zedillo, en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>

<sup>346</sup> Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.

<sup>347</sup> Reforma Constitucional de los artículos 1, 2, 4, 8 y 115. Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

<sup>348</sup> Diario la Jornada. “Ley indígena. Nace muerta, es una ‘traición’ del gobierno, afirma CNI”. 15 de agosto de 2001.

<sup>349</sup> Propietario o usufructuario de un ejido (campo común de un pueblo, lindante con él.) Real Academia Española. Vigésima segunda edición, en <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>350</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 109.



Otro ejemplo de los problemas de gobernabilidad de la administración sucedió el 27 de septiembre de 2002 cuando un comando armado bajo instrucciones de la televisora TV Azteca tomó las instalaciones de la Corporación de Noticias e Información (CNI), Canal 40, argumentando que la resolución de la Corte Internacional de Arbitraje (dependiente de la Cámara Internacional de Comercio de París) había fallado a su favor, tras un conflicto de demandas y contrademandas iniciado en el año 2000. No fue sino once días después de este asalto a las instalaciones que el gobierno tomó cartas en el asunto, no obstante, lo que más impactó a la opinión pública fue la respuesta que el Presidente dio al subdirector de noticias de Canal 40, quien le exigía su intervención para que se respetara la ley a lo que el Presidente respondió “¿Y yo por qué?”... motivo de múltiples críticas y caricaturas. “A partir de este incidente se estereotipó a Fox como un Presidente propenso a desentenderse de asuntos que le competen y sin ganas de gobernar”<sup>351</sup>.

Adicionalmente a las muestras públicas de la forma de gobernar y pensar del Presidente, sus colaboradores cercanos lo describen como tolerante y distante ante los enfrentamientos internos de su equipo de trabajo hasta el grado de la indisciplina, “Fox no se metía, no llamaba al orden, no explicitaba sus molestias o incomodidades”<sup>352</sup>. Ello sumado a la ausencia del Presidente de la capital del país casi la mitad del tiempo pues entre los años 2001 y 2005 Fox estuvo fuera de sus oficinas el 40% equivalente a 713 días<sup>353</sup>, de éstos, 516 días en el extranjero y el resto a nivel nacional, son elementos que retratan a un mandatario desinteresado por la realidad nacional y, más centrado en expandir su imagen a nivel internacional.

En materia política, seis semanas después de su toma de posesión, Fox intentó re-impulsar su propuesta de reforma fiscal (prometida a lo largo de la campaña electoral) bajo el argumento de la necesidad del Estado de recaudar mayores ingresos para estar en condiciones de implementar programas de educación, salud y empleo. Su propuesta se basaba en unificar la tasa del Impuesto del Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas hasta el momento desgravados, propuesta que implicaba un costo político muy grande y

---

<sup>351</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 139 y 141.

<sup>352</sup> AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge (2007). *La diferencia, radiografía de un sexenio*. Grijalbo, México. En: AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 119.

<sup>353</sup> AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 146.

que encontró enormes resistencias, empezando por los propios legisladores de su partido quienes en el pasado reciente habían rechazado sistemáticamente el aumento del impuesto en estos productos<sup>354</sup>. El Presidente empezó a preocuparse seriamente puesto que no era conveniente llegar a septiembre sin la reforma, pues para entonces se habría desperdiciado definitivamente el capital político con el que inició su gobierno. Finalmente, la reforma fiscal fue aprobada el 1 de enero de 2002 con muchos cambios donde la idea central de generalizar el IVA no prosperó, este fracaso dejó claro al Presidente la necesidad de lograr una unidad entre los legisladores, no solo del PRI sino de su propio partido<sup>355</sup>.

El sexenio de Fox no se caracterizó por ser tan distinto a las administraciones anteriores en materia de recepción de financiación oculta, así como en la administración de ciertos recursos públicos, exhibiendo una nueva forma de corrupción. Dos de los mayores escándalos de la administración estuvieron relacionados con las contribuciones que recibieron los candidatos presidenciales del PRI y PAN. En el caso de Francisco Labastida, candidato por el PRI, la controversia se generó cuando la prensa descubrió que la campaña del candidato recibió una transferencia oculta de 500 millones de pesos por parte de la compañía estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) mediante el sindicato de trabajadores de la empresa<sup>356</sup> al que se denominó *Pemexgate*. Circunstancia similar fue el asunto denominado *Amigos de Fox*, en el cual por medio de la Asociación Civil Amigos de Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México, recaudaron fondos que resultaron ser ilegales al provenir de empresas privadas y extranjeras, incluyendo recursos del erario público<sup>357</sup>. El Instituto Federal Electoral, en su atribución de perseguir delitos electorales, condenó al PRI a pagar una multa de más de un billón de pesos por no reportar el monto que recibió por parte de PEMEX. Mientras que el PAN fue condenado a pagar 545 millones de pesos de multa, igualmente por no reportar el gasto extra de 99 millones

<sup>354</sup> El 5 de abril la propuesta de reforma “Nueva Hacienda Pública Distributiva” se envió a la cámara de Diputados, rechazada definitivamente por el PRI el 19 de mayo del mismo año.

LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 67.

<sup>355</sup> Otro ejemplo de la división entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (y estrechamente relacionado con las características del gobierno de Fox abordado en párrafos anteriores) fue el del 9 de abril de 2002, cuando miembros del Senado no autorizaron a salir del país al Presidente que pretendía realizar una gira de trabajo por Estados Unidos y Canadá.

LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 75-79.

<sup>356</sup> MORRIS, Stephen (2009). *Political Corruption in Mexico. The impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers. USA. p. 29.

<sup>357</sup> MORRIS, Stephen (2009). *Op. cit.*, p. 30.

de pesos fuera del monto límite permitido para gastos de campaña<sup>358</sup>. Sin embargo, la sanción sólo fue monetaria, ya que en materia penal no hubo ningún condenado en ambos casos<sup>359</sup>.

Otro de los escándalos de la administración foxista fue la relacionada con la actividad de la primera dama Marta Sahagún y su fundación *Vamos México*, constituida el 24 de septiembre de 2001 como una asociación de asistencia privada facultada para recibir donativos, en la que se demostró que la primera dama estaba empleando recursos públicos para impulsar su asociación haciendo uso de la infraestructura del Estado<sup>360</sup> y conseguir la notoriedad que requería entre la población si quisiese competir por la Presidencia de la república<sup>361</sup>.

Para 2003 el gobierno de Fox, que no estaba ni a la mitad de su mandato, ya había sufrido diferentes reveses: la reforma fiscal, la construcción del nuevo aeropuerto, el escándalo del Canal 40 y la renuncia de su canciller de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda en junio de 2003.

Ya era notoria la distancia entre la aceptación personal de Fox por el público general y el desencanto con su desempeño, lo que se reflejaba en la baja de sus índices de aprobación como gobernante... su popularidad al inicio del gobierno había sido muy alta: en el primer trimestre de su mandato, alrededor de 70% de la población aprobaba su labor. Sin embargo un año después...este índice había caído casi a la mitad 39%<sup>362</sup>.

El descontento de la población quedó expuesta en 2003 durante las elecciones legislativas, con el nivel de abstención más alto en la historia del país, donde el 58% de los

---

<sup>358</sup> SourceMex. 15 de octubre 2003.

<sup>359</sup> CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro (2006). *Elecciones dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. Ed. Cal y Arena. México. p. 214.

<sup>360</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 175.

<sup>361</sup> El destape se realizó el 31 de enero de 2004, cuando en el Financial Times se publicó un reportaje donde se dejaba de manifiesto la poca claridad que había en el manejo de fondos de la asociación, pues de los 153 millones que la fundación había recaudado en los primeros 15 meses de operaciones, solo 46 millones –el 30%– habían sido donados a obras de beneficencia, y del resto no había registro claro, ni información de donde estaba el dinero o en que había sido empleado.

SILVER, Sara. “Casada con el trabajo”. Diario *Financial Times*, 31 de enero de 2004 en: Lajous, Alejandra. *Op. cit.*, p. 201.

<sup>362</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 153.

64.710.596 de ciudadanos convocados no votaron y además el 41,68% de los participantes que sí votaron lo hicieron nulo<sup>363</sup>. De esta forma, el PAN pasó de tener 206 diputados en la elección de 2000 a 151 en el 2003, mientras que el PRI pasó de controlar el 42,2% de la Cámara de Diputados en el 2000 al 47,8% en 2003<sup>364</sup>. El voto de castigo que recibió el PAN en estas elecciones significó la pérdida del 25% de su fuerza en el Congreso<sup>365</sup>, siendo el ejecutivo el verdadero perdedor al contar con menos apoyo a su partido.

Adicionalmente, la contienda de los pre-candidatos interesados en competir para las elecciones presidenciales del 2006 se inició a mediados de 2004. Si bien desde el 2003 se hablaba del interés de Andrés Manuel López Obrador (PRD) y de la primera dama Marta Sahagún por el PAN, el arranque definitivo de la lucha por la candidatura del PAN comenzó en mayo 2004 cuando el gobernador del estado de Jalisco “destapó” a Felipe Calderón (entonces Secretario de Energía) como candidato panista en busca de la Presidencia, situación que molestó a Fox y desencadenó un desorden político en el país, pues se estaba adelantando por mucho (2 años) la pre-campaña por la presidencia.

Los reveses políticos que sufrió Fox no sólo se dieron a nivel nacional sino también a nivel internacional con dos importantes incidentes con Estados Unidos y Cuba. En el primero, Fox intentó presionar a su homólogo estadounidense a una reforma migratoria entre ambos países<sup>366</sup>, razón por la que la relación entre ambos estuvo a punto de producir tensiones entre ambos países. Segundo, debido a este mismo acercamiento de México con Estados Unidos se generó una crisis en las relaciones con Cuba, al hacerse pública una conversación telefónica entre Fox y Fidel Castro donde éste último fue presionado por el primero para permanecer el menor tiempo posible en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas que se celebraría en la ciudad de Monterrey (18 al 22 de marzo de 2002), ya que Fox pretendía evitar que el mandatario cubano se encontrara con el presidente Bush, mostrando las prioridades de la política exterior de México y dañando la antigua relación con Cuba. A ello se suma el cambio en la

---

<sup>363</sup> ZÁRATE, Alfonso *et al.* (2004). *Op. cit.*, p. 324.

<sup>364</sup> LAJOUS, Alejandra (2007). *Op. cit.*, p. 162.

<sup>365</sup> PASTOR, Manuel Jr. & WISE, Carlos (2005). “The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in México” *Latin America Politics and Society*, vol. 47, num. 4, p. 140.

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 136.

política exterior de México de *no intervención y derecho de autodeterminación de los pueblos*, que votó a favor de la iniciativa Uruguay que solicitaba a las Naciones Unidas investigar la situación de derechos humanos en Cuba, 17 de abril de 2002, acción percibida por el presidente Castro como un alineamiento de México con Estados Unidos.

Curiosamente, en contraposición a los grandes escándalos del sexenio, el discurso de Fox antes de llegar a la Presidencia se centró en el problema de la corrupción, prometiendo a los ciudadanos medidas eficaces para acabar con ella. En este sentido, a tres días de su toma de posesión como Presidente emitió (el 4 de diciembre de 2000) el *Acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (CITCC)<sup>367</sup>. Dicha comisión identificó mediante un primer inventario que concluyó el 2 de febrero de 2001 que los dos grandes problemas de la administración pública radicaban en la adquisición de bienes y el contrabando<sup>368</sup>. A raíz de estos resultados, el trabajo del Programa de Modernización de la Administración Pública –del sexenio de Zedillo– continuó y además durante el gobierno de Fox y su *Agenda del Buen Gobierno*<sup>369</sup> se creó el *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*<sup>370</sup>. Con ello se planteó la reorganización de las estructuras del gobierno y nuevas estrategias para mejorar los procesos, a razón de lo cual se implementaron los proyectos: *Trabajaen*, *e-México*, *e-Gobierno*, *Tramitanet*, y *el Portal Ciudadano*<sup>371</sup>, para promover la participación ciudadana y mejorar la efectividad del servicio público mediante

---

<sup>367</sup> La comisión estuvo integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, es decir, las dieciocho secretarías que la conforman, así como quince agencias descentralizadas, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, el Procurador General de la República, hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia y representantes invitados de los sectores social y privado. Fuente: Secretaría de la Función Pública, Programa Anticorrupción. [recurso en línea]: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/citcc.html>

<sup>368</sup> El diagnóstico masivo identificó más de dos mil áreas críticas en 205 agencias federales, más de cinco mil conductas irregulares, y más de siete mil medidas específicas de mejora. Morris, Stephen (2009). *Op. cit.*, p. 89-90.

<sup>369</sup> La Agenda Presidencial del Buen Gobierno estipula las líneas de acción en las que se basó el trabajo de la administración de Vicente Fox. En: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/9/files/archivos/sip-5049.pdf>

<sup>370</sup> Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, en: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>

<sup>371</sup> MORRIS, Stephen (2009). *Op. cit.*, p. 93.

el uso de la tecnología. La evaluación de los programas se llevó mediante el *Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST)*<sup>372</sup>, implementado desde el año 2003.

Adicionalmente, el ciclo reformista que se inició con la Presidencia de Fox incluyó la publicación de diversas leyes, entre ellas la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*<sup>373</sup> en el año 2000, con ella se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF)<sup>374</sup>. Posteriormente, en marzo de 2002 la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>375</sup> que fortaleció la función de la SECODAM, siendo autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control. El mismo año, el 11 de junio de 2002 se emitió la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* cuya finalidad era cumplir con el artículo 6 de la Constitución Política del Estado en el cual se avala *el derecho a los ciudadanos a la información, garantizado por el Estado*<sup>376</sup>, así como la creación, implementación e institucionalización de esta ley, la cual se abordará con más detalle en el siguiente capítulo.

Al año siguiente, en 2003, se publicó la *Ley de Servicio Profesional de Carrera*<sup>377</sup> cuyo objeto es contar con servidores públicos de calidad mediante la normalización de cualidades y responsabilidades. Y por último, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad

---

<sup>372</sup> El Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), se calcula con una ponderación donde los POTCC (Programas Operativos para la Transparencia y Combate a la Corrupción) representan el 60% del total y los Acuerdos de cada una de las instituciones el 40%.

En: Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, Informe de Labores 2004 [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/informe\\_2004.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/informe_2004.pdf)

<sup>373</sup> Legislación vigente desde el 29 de diciembre de 2000 hasta el 29 de mayo de 2009, fecha en que se publicó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y deroga la ley anterior.

Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009.

<sup>374</sup> La Auditoría Superior de la Federación es un órgano autónomo y especializado de la Cámara de Diputados, tiene como misión fiscalizar las cuentas públicas mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la unión: [http://www.asf.gob.mx/Section/81\\_Principal](http://www.asf.gob.mx/Section/81_Principal)

<sup>375</sup> La finalidad de éste nuevo instrumento legal es castigar los casos de corrupción de servidores públicos, así como facultar a la SECODAM para investigar y perseguir dichos casos. Inclusive permitió a esta secretaría contar con el registro de patrimonio de los servidores públicos. Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002.

<sup>376</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título I, capítulo 1, artículo 6.

<sup>377</sup> La ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 abril de 2003. Los antecedentes inmediatos a esta ley fueron los proyectos de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del año 2000 y la Ley Federal del Servicio Público Profesional en abril de 2002.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2003). *La Profesionalización de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, p. 132.

Hacendaria<sup>378</sup> de 2006, que promovió la utilización de los Presupuestos Basados en los Resultados. Adicionalmente, otras importantes reformas se llevaron a cabo en abril de 2003, con la desaparición de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) creándose en su lugar la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>379</sup>. Por otra parte, en junio de 2004 se creó la *Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales* (SIEDF) y la *Visitaduría General* (VG)<sup>380</sup> ambas dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR). La primera encargada de investigar los delitos vinculados o derivados de actos de corrupción cometidos por servidores públicos del Gobierno Federal; mientras que la segunda se encargaría de investigar los ilícitos de la misma naturaleza pero únicamente realizados por servidores públicos de la PGR.

Aunque las reformas iniciadas desde la administración de Ernesto Zedillo y las implementadas durante la de Vicente Fox estaban encaminadas a promover mecanismos que permitiesen implementar la rendición de cuentas, éstos han sido aislados y desarticulados ya que entre ellos no existe una base común en sus alcances y enfoques.

Finalmente, en materia económica el desempeño de la administración de Vicente Fox fue bastante bajo pues el crecimiento promedio del PIB durante el sexenio fue de 2,71%<sup>381</sup> contrario a la promesa del 7% que hizo el Presidente al llegar al poder. Sin embargo, el mayor éxito radicó en la disminución substantiva de la deuda externa y en una importante acumulación de las reservas internacionales.

---

<sup>378</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006.

<sup>379</sup> Mediante reforma al artículo 26 y la adición del artículo 37 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

<sup>380</sup> Procuraduría General de República, en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol04/ago/b75904.htm>

<sup>381</sup> Producto Interno Bruto a precios de 2003. Banco de Información Económica del INEGI. [recurso en línea]: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/BIE/Default.aspx?Topic=0&idserPadre=1020003500700050#D1020003500700050>, consulta: 15 de marzo de 2013.

#### 2.4.2. Continuación y quiebre del panismo, Felipe Calderón (2006-2012)

“Hay que reconocer que nos equivocamos al pensar que el fraude electoral es un obstáculo para la democracia, cuando son las fallas estructurales de ésta las que enturbian las elecciones” (AGUAYO, 2010).

Si bien es cierto que cuando Vicente Fox ganó la Presidencia de la República contaba con un inmenso capital político que pocas veces a lo largo de la historia en México se había generado, también es cierto que desde su campaña electoral se había encargado de construir una narrativa basada en la expulsión del PRI y de la nueva etapa que se iniciaría en el país. Sin embargo, Felipe Calderón no logró construir la suya en la misma medida, primero porque el contexto no era el mismo que seis años atrás donde las elevadas expectativas de la población constituían el mayor rédito. Segundo, porque la campaña electoral con los dos candidatos oponentes fue muy reñida y no tuvo oportunidad para construir un discurso propio. Y finalmente, porque a raíz de los discutidos resultados electorales que amenazaron con impedir su acceso al cargo, Calderón no tuvo o no supo elaborar anticipadamente su propia descripción de la dirección hacia la que pretendía llevar al país<sup>382</sup>. Por estas razones, se atribuye la elección del Presidente en turno a declarar una “guerra contra el narcotráfico” a la que se destinaron muchos recursos, tiempo y esfuerzos que minaron el trabajo que se requería en otras áreas de la vida pública a un nivel tal que la fallida táctica desencadenó un grado de violencia que minó la legitimidad del gobierno y puso en jaque al país hasta nuestros días. Estos y otros elementos marcaron el sexenio calderonista, iniciado primeramente con el factor electoral y sus implicaciones políticas y sociales. El 2 de julio de 2006, se convocó a los ciudadanos para elegir al siguiente Presidente del país, tras una intensa campaña plagada de propaganda negativa<sup>383</sup>, donde el presidente Fox (en turno) no mantuvo la imparcialidad que su cargo le requería<sup>384</sup>. El

---

<sup>382</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 152.

<sup>383</sup> El artículo 38 inciso P del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 estipula: “Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”. Fuente:

Normateca del Instituto Federal Electoral [recurso electrónico]:

[http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/cofipecofipe.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/cofipecofipe.pdf), consulta: 12 de marzo 2013.

<sup>384</sup> AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 185- 189.



desenlace de la contienda electoral demostró lo igualado de los comicios ya que la diferencia en el resultado entre los dos candidatos con más votos fue de 233.831 votos, equivalente al 0,58% del total de la votación<sup>385</sup>, de acuerdo a los resultados del IFE<sup>386</sup>. Este pequeño margen permitió a Felipe Calderón convertirse en el Presidente del país. La principal discusión respecto a la legalidad o no de los comicios fue la parcialidad que demostró el Instituto Federal Electoral al no aplicar todas las causales que por ley obligaba a la apertura de los paquetes electorales y que permitiría un mayor porcentaje en el recuento de los votos. Este escenario produjo un conflicto postelectoral de grandes implicaciones pues se sabe que al omitir la cláusula “C”<sup>387</sup> se hubiera tenido que recontar los votos de 61.000 casillas en lugar de las 2.864 que se recontaron<sup>388</sup>. José A. Crespo ha estimado que “82% de los paquetes que por ley deben haberse abierto y recontado –como lo ordenaba el COFIPE<sup>389</sup>, de acuerdo al Tribunal en su sentencia del 5 de agosto quedaron sin ser revisados ni por el IFE ni por el Tribunal”<sup>390</sup>, lo que lo lleva a afirmar que las autoridades electorales no aplicaron puntualmente la ley, para sustentar su afirmación este autor revisó además, las actas de 150 de los 300 distritos electorales encontrando un total de 316.539 errores aritméticos<sup>391</sup> en los documentos, cifras que superaban por un 35,37% a los 233.831 votos con los que a Calderón se declaró ganador. Con esta evidencia, el autor expuso que el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es la autoridad última en validar o emitir disposiciones respecto a la revisión de los resultados, pasó por alto elementos que hubiesen cambiado el resultado electoral. Razón por la cual varios académicos<sup>392</sup> y gran parte de la población, perciben

<sup>385</sup> El total de votos emitidos en las elecciones de 2006 fueron 41 millones 824 mil 453.

NUÑEZ, Ernesto (2012). *Crónica de un sexenio fallido*. Grijalbo. México, p. 16.

<sup>386</sup> ACKERMAN, John M. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México, p. 219-239.

<sup>387</sup> El inciso C del artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 estipula: “Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalados en el inciso anterior”. Fuente:

Normateca del Instituto Federal Electoral [recurso electrónico]:

[http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/cofipecofipe.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/cofipecofipe.pdf), consulta: 12 de marzo 2013.

<sup>388</sup> CANTÚ, José (2008). “Lo que su libro oculta”. *Revista Proceso*, n°. 1669. Octubre., p. 18-19.

<sup>389</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

<sup>390</sup> CRESPO, José A. (2008). *Hablan las Actas. Las debilidades de la autoridad electoral Mexicana*. Debate. México, p. 165-75.

<sup>391</sup> *Ibidem*.

<sup>392</sup> Sergio Aguayo, José Antonio Crespo, John Ackerman, entre otros.

que el Tribunal en su sentencia definitiva<sup>393</sup> de los resultados electorales el 5 de septiembre, “validó jurídicamente el triunfo de Calderón, para lo cual está facultado, pero no lo demostró fehacientemente”<sup>394</sup>. La importancia de este acontecimiento en la historia del país no es un hecho aislado sino que es una dinámica que no ha dejado de repetirse, pues la estafa electoral constituye un modelo arraigado en México. Al día de hoy, afirmar si existió fraude en las elecciones de 2006 a pesar de la información con la que contamos resulta difícil, ya que existen partes de la historia que no se pueden corroborar. Sin embargo, varios especialistas del país en materia electoral afirman que de haberse respetado la ley, el ganador sí pudo haber sido López Obrador<sup>395</sup>, debido al escaso margen de los resultados entre ambos candidatos<sup>396</sup>.

Los resultados electorales conllevaron el inicio de una administración deslegitimada ante la duda del fraude<sup>397</sup>. Calderón, con un triunfo cuestionado pero seguro<sup>398</sup>, buscó fórmulas para hacerse de la legitimidad que ensombrecía la cuestionada victoria electoral. A ello se ha atribuido la decisión que marcó al gobierno de Calderón, de iniciar una táctica de control al crimen organizado (segundo factor). La declaración de

<sup>393</sup> En el dictamen definitivo que consta de 197 páginas, el Tribunal detalló y aceptó que una serie de irregularidades sucedieron durante la competencia electoral. Detallaron la inequidad de Fox y su intervención, la participación ilegal de grupos empresariales, la guerra sucia que basada en calumnias se llevó a cabo e incluso tomaron en consideración la declaratoria del José Ma. Aznar que violó el artículo 33 de la Constitución Mexicana, todos ellos favoreciendo a Calderón. Sin embargo, a pesar de todos estos factores el Tribunal no consideró que los mismos fuesen determinantes en el resultado de las elecciones.

NUÑEZ, Ernesto (2012). *Op. cit.*, p. 25.

<sup>394</sup> CRESPO, José A. (2008). *Op. cit.* p. 171.

<sup>395</sup> Sergio Aguayo en su obra afirma que fue gracias la interposición de recursos legales que él junto con Rafael Rodríguez Castañeda hicieron apelando al derecho a la información que en julio de 2010 lograron detener la desaparición de los materiales (boletas electorales) gracias a las decisiones de tribunales mexicanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 228.

<sup>396</sup> Adicionalmente, existe un precedente legal (jurisprudencia) que habilita al Tribunal Electoral para invalidar las elecciones que hayan violado los principios constitucionales bajo la tesis de “nulidad abstracta” aplicada anteriormente invalidando 17 comicios (Estatales y municipales) entre 1996 y 2006.

ACKERMAN, John (2009). “The 2006 Elections: Democratization and Social Protest”. En: SELEE & PESCHARD. Eds. *Mexico’s Democratic Challenges*. Woodrow Wilson Center Press. USA., p. 106.

<sup>397</sup> John Ackerman afirma que el total de errores cometidos en los comicios puede representar más 800mil votos, los cuales constituyen casi cuatro veces los 233mil votos por los cuales se declaró ganador de las elecciones a Calderón.

ACKERMAN, John (2009). *Ibidem*. p. 100.

<sup>398</sup> El 11 de septiembre ya con la constancia de mayoría que le había entregado el Tribunal Electoral, Calderón declaró a sus colaboradores más cercanos: “Estoy listo para que no me reconozcan en todo el sexenio. De todos modos voy a ser presidente”. Esta realidad, llevó a Calderón a plantear un gobierno de coalición con el PRI que se negó a su propuesta.

NUÑEZ, Ernesto (2012). *Op. cit.*, p. 28-31.

guerra al narcotráfico se inició con la Operación Conjunta Michoacana anunciada en cadena nacional el 11 de diciembre de 2006<sup>399</sup>. Esta decisión alteró los equilibrios establecidos que desde hacía décadas funcionaban entre el gobierno y el crimen organizado<sup>400</sup>, desencadenando una violencia sin precedentes. A la nueva etapa político-histórica iniciada con la toma de posesión de Felipe Calderón como Presidente, Jesús Silva-Herzog la denominó *democracia de penthouse*<sup>401</sup> donde el gobierno es establecido en el voto y apenas puede gobernar la superficie del país, mientras que la violencia es soberana en su interior. Es en esta administración que la violencia se convierte en el enemigo a vencer, ya que como nunca antes al menos no tan a la vista, el crimen y la corrupción se potenciaron, siendo los cuerpos de seguridad (policía, militares, marina) el origen y no el antídoto de la inseguridad. En este sentido, investigaciones periodísticas han expuesto los niveles de corrupción de la que han sido partícipes altos mandos del gobierno y de las fuerzas militares, un ejemplo es la investigación de Anabel Hernández<sup>402</sup> donde documenta la complicidad del responsable de las fuerzas policiales del país a nivel federal, durante la administración de Calderón, Genaro García Luna titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), así como de importantes mandos militares como Guillermo Galván Galván, titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), cuyas redes de corrupción brindaban protección a la llamada Federación<sup>403</sup>, que consistía en un grupo de cárteles de la droga encabezados por El Chapo Guzmán (cártel de Sinaloa) y los Beltrán Leyva. Su investigación explica que después de la ruptura de este grupo<sup>404</sup>, el gobierno de

<sup>399</sup> AGUILAR, Rubén & CASTAÑEDA, Jorge (2012). “La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón”. Revista *Proceso*, n°. 1876. 13 de Octubre 2012.

<sup>400</sup> Los especialistas hablan de un entendimiento tácito entre ambos actores basado en tres puntos: a) el producto estaría destinado a la exportación a Estados Unidos, b) los narcos no le disputaría posiciones policías a los políticos profesionales; y c) las decisiones del gobierno federal serían acatadas sin discusión. AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 262.

<sup>401</sup> Este concepto el autor lo utilizó para hablar de los dos senderos de la transición “votos y balas” que en 1997 se estaba llevando a cabo, estos son el de la *civilidad* marcada por las elecciones del 6 de julio, y el de la barbarie en razón de la masacre en la población de Acteal el 22 de diciembre del mismo año.

SILVA-HERZOG, Jesus (1999). *Op. cit.*, p. 112.

<sup>402</sup> Obras relacionadas de Anabel Hernández: *Los cómplices del presidente* (2008), *Los señores del narco* (2010) y *México en llamas: el legado de Calderón* (2012).

<sup>403</sup> De acuerdo a las investigaciones de Anabel Hernández, la Federación consistió en un acuerdo de cooperación entre distintos grupos criminales (los cárteles de Juárez, Sinaloa y los Beltrán-Leyva) promovido en 2001 por El Chapo Guzmán y roto por él mismo en enero de 2008.

HERNÁNDEZ, Anabel (2012). *México en llamas: el legado de Calderón*. Ed. Grijalbo. México, p. 65.

<sup>404</sup> Provocado por la captura de Alfredo Beltrán Leyva, el menor de los tres hermanos que lideraban el clan Beltrán Leyva a raíz de una traición del Chapo Guzmán. HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. cit.*, p. 155.

Felipe Calderón emprendió una ofensiva contra dicho grupo. Sin embargo, dada la vieja relación de complicidad de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la decisión del gobierno provocó una fractura de lealtades, pues unos optaron por proteger a los Beltrán Leyva y otros al cartel de Sinaloa<sup>405</sup>, potenciando el conflicto entre bandas y desatando un caos que permitió el origen de nuevos grupos criminales que rápidamente se fortalecieron.

El primer revés de esta lucha iniciada en 2006 se produjo en esa misma entidad cuando en mayo de 2007 cinco militares fueron asesinados en una emboscada en Carácuaro, incidente que no fue esclarecido. Al contrario se dieron a conocer quejas de abusos por detenciones arbitrarias y de tortura a varios civiles. Posteriormente, la violencia e inseguridad se incrementaría de forma descontrolada, causando decenas de miles de víctimas inocentes entre la población civil tanto por el crimen organizado como por parte de las fuerzas de seguridad del país. La debacle de violencia que ya se había iniciado unos años antes tomó fuerza durante el 2010, año de los festejos del bicentenario de la Independencia de México y el centenario de la Revolución. Ejemplos de ello fueron la masacre de 15 jóvenes reunidos en una fiesta el 31 de enero de 2010 en un domicilio de Ciudad Juárez; dos estudiantes universitarios abatidos dentro de las instalaciones del Instituto Tecnológico de Monterrey el 19 de marzo en un operativo de la marina, o el asesinato el 3 de abril de dos menores que viajaban con sus padres en una carretera de Tamaulipas, ocasionado por soldados en un retén militar. Ante esta realidad, el repudio a la guerra contra el narcotráfico se incrementó en el país, sin embargo, el Presidente se aferraba a su estrategia a tal extremo que llegó a declarar en junio de 2010 que el 90%<sup>406</sup> de las ejecuciones se originaba por la lucha entre carteles y que tal vez, un 5% de las muertes eran víctimas inocentes. No obstante, antes de finalizar su administración se demostró con cifras de varios crímenes de civiles, como el del poblado de San Fernando

---

<sup>405</sup> HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. cit.*, p. 140.

<sup>406</sup> El 13 de junio de 2010 el Presidente publicó en los principales diarios del país un desplegado en el que argumentaba: Más que una ‘guerra del gobierno contra el narcotráfico’, la guerra más mortífera que existe es la que libran los criminales entre sí. En general, el gobierno puede detectar razonablemente indicios sobre las causas de los homicidios cometidos en un 70 por ciento de los casos. Alrededor del 90 por ciento de estos casos de homicidio con algún indicio en su causa corresponde a personas muy probablemente vinculadas a organizaciones criminales, que caen durante enfrentamientos o ejecuciones entre bandas”. VILLAMIL, Jenaro (2010). “Tiempos violentos”. *Revista Proceso*. 15 de junio 2010.

Tamaulipas<sup>407</sup>, que el Presidente estaba equivocado pues se calculaba que tan sólo en el año 2010, 10.000 personas habían perdido la vida a causa de la inseguridad generada por la llamada guerra. El año 2011 no fue la excepción, los homicidios continuaron y marcaron la realidad mexicana. Otra masacre de 53 personas resultó del incendio del Casino Royale de Monterrey provocado por bandas criminales el 25 de agosto, hechos que lamentablemente no serían los últimos. Además, de las miles de muertes civiles varios funcionarios públicos<sup>408</sup> también resultaron víctimas de la violencia. Todo ello tornó inviable la argumentación del gobierno que se refería a las víctimas inocentes como “daños colaterales”, “problema de percepción” y “son los menos”<sup>409</sup>, en un intento por evadir la realidad del problema y su evolución<sup>410</sup>.

Hacia finales de noviembre 2012, dos días antes de realizarse el cambio en la Presidencia, se filtró en la prensa estadounidense un listado de la Procuraduría General de la República (PGR) en el cual se reportaban un total de 25.000<sup>411</sup> personas desaparecidas durante el periodo 2006-2012. Información adicional al número de muertos que durante el mismo ciclo asciende a 95.000 (por muerte violenta) de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De esta cifra total, se estima que 60.000<sup>412</sup> muertes son consecuencia de la guerra contra el crimen organizado, sin embargo, hacia el primer trimestre del año 2013, las cifras oficiales del total de las muertes causadas por la estrategia de Calderón, no se habían revelado. No obstante, según lo publicado por la BBC

<sup>407</sup> Donde se encontró en agosto de 2010 una fosa común con 72 cuerpos la mayoría, presumiblemente, de origen centroamericano.

Diario la Jornada. “Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate”. México, Distrito Federal. 26 de agosto 2010.

<sup>408</sup> Ejemplos de ello son el asesinato de Rodolfo Torre Cantú candidato a la gubernatura del estado de Tamaulipas en junio 2010. Ese mismo año en noviembre, el gobernador del estado de Colima, Silverio Cavazos, también fue asesinado. Al año siguiente en noviembre de 2011 el alcalde de la Piedad en el estado de Michoacán, Ricardo Guzmán, corrió con la misma suerte entre varios otros funcionarios públicos que se sumarían a la lista.

<sup>409</sup> NUÑEZ, Ernesto (2012). *Op. cit.*, p. 153.

<sup>410</sup> Otros casos renombrados fueron el del 24 de noviembre de 2011 en Guadalajara donde en tres camionetas abandonadas en una de las más importantes avenidas de la ciudad fueron encontrados 26 personas ejecutadas. Y otro, el de San Juan Cadereyta en Nuevo León donde el 12 de mayo de 2012 se encontraron 49 torsos humanos de los cuales muchos de ellos fue imposible identificar.

HERNÁNDEZ, Anabel (2012). *Op. cit.*, p. 149-152., y/ *Diario Milenio*, “Encuentran 49 cuerpos mutilados en Cadereyta”. 13 de mayo de 2012.

<sup>411</sup> BOOTH, William. “Mexico’s crime wave left about 25,000 missing, government documents show”. *The Washington Post*, 29 de noviembre 2012.

<sup>412</sup> HERNÁNDEZ, Anabel (2012). *Op. cit.*, p. 7.

en lo que argumentan son datos oficiales, los muertos atribuibles a la batalla contra el narco ascienden a 50.000<sup>413</sup>.

Además de la problemática de inseguridad, ya antes del final de la administración de Fox y durante la administración de Calderón quedó demostrado “que el PAN, una vez en el poder, se transform[ó] en otra versión del PRI”<sup>414</sup>, incluso una fractura en el PAN atribuida a Calderón por su protagonismo y centralización del poder, le permitió designar a dos presidentes del PAN y controlar al menos a dos distintos Consejos Nacionales (del partido), además por medio de la asignación de puestos en las Secretarías de Estado de todo el país a nivel regional, fue posible implementar durante algunos años el llamado *calderonismo*<sup>415</sup>. El retrato del Presidente que hace Julio Scherer<sup>416</sup>, documentó casos de corrupción al entrevistarse con colaboradores cercanos a Calderón, exhibe a un personaje sectario y partidista que a pesar de su declarado repudio por los priistas, cometió los mismos fallos que ellos “*no importaba quién tuviera la razón, sino quien controlaba la mayoría. El PRI dentro del PAN*”<sup>417</sup>, con esta frase el autor alude a la ambición de Calderón de controlar su partido.

Felipe Calderón tuvo muy presente al formar su equipo de trabajo, las tres debilidades que caracterizaron al gobierno foxista: primero, la degradación de la institución presidencial; segundo, la desorganización y dispersión en la toma de decisiones; y tercero, la negativa a la utilización de la fuerza legítima del Estado<sup>418</sup>. Por ello, al formar su gabinete, especialmente el político y de seguridad, Calderón se aseguró de contar con

---

<sup>413</sup> NAJAR, Alberto. “México: seis momentos controvertidos del sexenio que termina”. *British Broadcast Corporation news*. 29 de noviembre de 2012. [recurso electrónico]: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121129\\_seis\\_momentos\\_controvertidos\\_de\\_un\\_sexenio\\_dcg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121129_seis_momentos_controvertidos_de_un_sexenio_dcg.shtml), consulta: 15 de marzo 2013.

<sup>414</sup> HAMNETT, Bryan, *Op. cit.*, p. 329.

<sup>415</sup> En 2007 Calderón logró que su candidato a la presidencia del partido Germán Martínez quien tomó posesión el 8 de diciembre de ese año, repitiendo esta hazaña en 2009 con César Nava, no obstante en la elección de 2010 el candidato del presidente fue derrotado. Esta situación abriría una división en el partido y que terminaría con el calderonismo.

NUÑEZ, Ernesto (2012). *Op. cit.*, p. 67, 170-76.

<sup>416</sup> SCHERER GARCÍA, Julio (2012). *Calderón de cuerpo entero*. Grijalbo. México.

<sup>417</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>418</sup> FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge (2007). *Calderón presidente, la lucha por el poder*. Random House Modadori. México, p. 296.

personas fieles<sup>419</sup> que no presentaran resistencia hacia la centralización de las decisiones del nuevo ejecutivo. Una de las grandes debilidades de la administración de Calderón además del evidente control del Presidente fueron los distintivos de impunidad y amiguismo que prevalecieron en la forma en que hizo gobierno. Este comportamiento demostró que la frase “prefiero inexperiencia temporal que boicot permanente” era su filosofía<sup>420</sup>. Entre los ejemplos de impunidad queda la tragedia del 5 de junio de 2009 donde murieron 49 niños y 93 más sufrieron severas lesiones al incendiarse la Guardería ABC de Hermosillo en el estado de Sonora, que formaba parte de un programa a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social concesionado a empresas y/o personas externas para gestionar dichas estancias infantiles. Una vez ocurrido el siniestro, se detectaron varias irregularidades, en la autorización de dichos contratos, al demostrarse que los dueños de la guardería contaban con fuertes vínculos políticos con varios funcionarios del gobierno Federal e incluso, un familiar lejano de la primera dama. Varias semanas después de la tragedia y sin que los implicados fuesen castigados<sup>421</sup>, en su afán por exigir justicia debido a las irregularidades e impunidad presentadas en el caso y ya que tan solo dos de los 27 inculcados purgaban condena, los padres de familia de las víctimas emprendieron un litigio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A pesar de ello, Calderón ordenó al Secretario de Comunicaciones y Transportes Juan Molinar (ex director del IMSS) y Daniel Karam en ese momento director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mantenerse en su cargo y preparar su defensa legal.

Así como prevaleció la impunidad, también predominó la corrupción estatal, federal y empresarial, ya que pesar de la alternancia en el poder las presidencias de Fox y Calderón dejaron prácticamente inalterable las prácticas corporativistas y clientelares que

---

<sup>419</sup> Ver entrevista de Fernández Menéndez a Felipe Calderón del 18 de enero de 2007 en la residencia oficial de los Pinos.

FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge (2007). *Op. cit.*, p. 332.

<sup>420</sup> En la obra de Ernesto Núñez, se encuentra un listado de las personas (nombre y cargo) que ascendieron a la administración pública gracias a sus relaciones y lealtad hacia la pareja presidencial. Durante su administración se denunció que varias decenas de personas sin experiencia o especialidad en las áreas de trabajo a las que se asignaron fueron integradas al servicio público tan solo por el mérito (gran parte de ellas) de ser amigos cercanos no sólo del presidente sino también de la primera dama. NUÑEZ, Ernesto (2012). *Op. cit.*, p. 111-12.

<sup>421</sup> Consignados el 22 de junio de 2009 acusados de homicidios y lesiones culposos, sin embargo todos quedaron libres bajo fianza ya que no se les imputaron cargos por homicidio doloso. *Ibidem.*, p. 108-12.

desde hace varias décadas han funcionado ininterrumpidamente en el país, pues más que erradicar los viejos vicios, estos se potenciaron ya que la competencia por el poder entre los partidos se incrementó, razón por la cual éstos recurrieron en mayor medida a los servicios de clientelas organizadas en busca del apoyo electoral, beneficiándose de sus servicios, evitando transformar del sistema<sup>422</sup>. Un ejemplo de ello en el nivel federal fue la alianza con el sindicato magisterial, uno de los más importantes del país, concretado desde la presidencia de Fox y asegurado para continuar en la campaña presidencial de Calderón. Se ha estimado que la colaboración entre la líder del sindicato y Felipe Calderón le pudo aportar entre 1.249.000 y un 1.485.000 votos en 2006, además, del apoyo local que por intercesión de la lideresa consiguió con gobernadores de distintas entidades<sup>423</sup>, pertenecientes a otros partidos principalmente del PRI. De esta forma, Elba Esther Gordillo fue sin duda un apoyo importante para el triunfo de Calderón ya que el nivel de influencia política de ésta fue calificado por algunos como la cuarta fuerza política más importante del país<sup>424</sup>, ello se debió a que desde la administración de Vicente Fox varias instituciones públicas le fueron entregadas para su manejo, vía la designación a personas afines a ella en las direcciones de los mismos<sup>425</sup>. Entre dichas instituciones se encuentran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el año 2000, el control de la Lotería Nacional en 2004, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 2006; además, en 2005 el Partido Nueva Alianza liderado por ella, consiguió su registro. Se estima que en el período de 2007 a 2009 este conglomerado manejó un rango mínimo de 345.785 millones de pesos hasta un máximo de aproximadamente un billón y medio de pesos<sup>426</sup> en recursos públicos, dichas cifras reflejan su importancia política.

Adicionalmente, Calderón también circunscribió coaliciones con el entorno empresarial, que se había iniciado ya en la administración previa. Una de ellas fue la iniciativa presentada el 22 de noviembre de 2005 para modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Radio y Televisión, conocidas como *Ley Televisa*. Estas

<sup>422</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 94-96.

<sup>423</sup> AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 200.

<sup>424</sup> FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge (2007). *Op. cit.*, p. 114.

<sup>425</sup> *Revista Proceso*, n°. 1810, 07 de julio de 2011.

<sup>426</sup> AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 247.



reformas que dirigió Felipe Calderón<sup>427</sup> ofrecieron mayores libertades a las principales empresas televisivas del país, las cuales en contrapartida apoyarían su candidatura a la Presidencia<sup>428</sup>. Los compromisos entre los principales partidos políticos y las televisiones se exhibieron cuando la Cámara de Diputados<sup>429</sup> aprobó el 1 de diciembre de 2005 la iniciativa sin que existiese resistencia alguna o revisión al contenido de las reformas. Posteriormente con el apoyo de la Cámara de Senadores se aprobó la iniciativa el 30 de marzo de 2006 y finalmente la ley fue publicada por Vicente Fox doce días después<sup>430</sup>. Sin embargo, el 4 de mayo un grupo de 46 Senadores<sup>431</sup> presentó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia, la cual declaró inconstitucionales algunos artículos de dicha ley e instó al poder legislativo a hacer las modificaciones necesarias –el 5 de junio de 2007.

A nivel estatal, la dinámica de corrupción durante la administración de Calderón no sólo persistió sino que se incrementó, pues hacia el año 2010 la deuda que los estados de la república registraron ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue de 315 mil millones de pesos, lo que representó un aumento del 64% durante el período 2006 - 2010. Casos como el del estado de Coahuila que aumentó su deuda un 1.542% -en el mismo período, así como otras 18 entidades que incrementaron un 100% o más sus deudas durante los mismos años<sup>432</sup>, son muestra no sólo de la falta de controles en el gasto público, sino de la patente impunidad, a pesar de que en el año 2008 se aprobó la Ley General de

---

<sup>427</sup> Manuel Espino presidente del PAN durante la campaña electoral de 2006, declaró que aunque a Fox se le ha señalado como el autor de la Ley Televisa esto es incorrecto pues fue Calderón Hinojosa el autor. SCHERER GARCÍA, Julio. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>428</sup> Calderón habría asegurado a Espino y a sus colaboradores que dicha modificación a la ley no se aprobaría una vez que él llegase a la presidencia lo cual no ocurrió.

DELGADO, Álvaro (2011). “Los oscuros arreglos del 2006”. *Revista Proceso*, n°. 1810, 10 de Julio.

<sup>429</sup> Lo destacable de este caso es la rapidez y falta de oposición del apoyo a la iniciativa por la Cámara de Diputados cuando en 7 históricos minutos y sin debate de por medio, se aprobó con 327 votos a favor y ninguno en contra. Posteriormente saldría a la luz que Calderón cabildeo dicho apoyo con la bancada de su partido a cambio de beneficiarse de las televisoras durante la campaña electoral de 2006.

FUENTES, Victor. “Da Fox ‘Fast track’ a la ley Televisa. *Diario Reforma*, 12 de abril de 2006., y/ *Diario Reforma*, 12 de abril de 2006. “Justifica Ejecutivo leyes imperfectas”

<sup>430</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Decreto por el que se derogan y reforman diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión. Diario Oficial de la Federación. 11 de abril de 2006.

<sup>431</sup> SALAZAR, Claudia. “Buscan anular la ley Televisa”. *Diario Reforma*, 4 de mayo de 2006., y/ *Revista Proceso*, 31 de marzo 2006. “PAN y PRI consuman pacto: Aprueban la ‘Ley Televisa’ en el Senado”.

<sup>432</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 61.

Contabilidad Gubernamental<sup>433</sup> cuyo objetivo era homologar los formatos y criterios de las cuentas públicas de los distintos niveles de gobierno. Luis Carlos Ugalde explica que a partir del año 2000 se inició con Vicente Fox, un proceso de deterioro “centrífugo” del poder en la Presidencia de la República. Con él arrancó un proceso de independencia de los gobernadores (que continuó con Calderón) debido al incremento de recursos que se manejan en las instituciones, los cuales eran susceptibles de ser utilizados discrecionalmente, asociado con ello la opacidad en el manejo del gasto, lo que acercó más el poder político con el clientelismo<sup>434</sup>. La misma Auditoría Superior de la Federación<sup>435</sup> ha estimado que alrededor del 50% de los recursos federales asignados a los estados no se pueden auditar, puesto que los organismos estatales sirven al gobierno (estatal) en turno y no cumplen con su papel de contrapeso.

Finalmente, el desempeño de la administración de Calderón en materia económica tampoco destacó, ya que al término de su sexenio el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto del país fue de 2,41%, de acuerdo a datos del Banco Mundial<sup>436</sup>, siendo su administración la de menor crecimiento en 24 años<sup>437</sup>. Si bien es cierto que la crisis financiera mundial iniciada en 2008 mantuvo estable la macroeconomía del país, no obstante la deuda externa bruta de México se incrementó en un 61% desde 2007 y hasta 2011. Adicionalmente el porcentaje promedio del desempleo entre 2007 y 2011 fue de 5,76% mientras que el porcentaje promedio de empleo informal en la misma época fue de

<sup>433</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

<sup>434</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 62.

<sup>435</sup> AGUAYO, Sergio (2010). *Op. cit.*, p. 243.

<sup>436</sup> Tasa de crecimiento anual 2006: 5,2%; 2007: 3,3%; 2008: 1,2%; 2009: -6,0%; 2010: 5,5%; y 2011: 3,9% del Producto Interno Bruto (PIB) anual a precios de mercado en moneda local, a precios constantes. Los agregados están expresados en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2000. [recurso electrónico]: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/MX-XJ?display=graph>, consulta: 21 de marzo de 2013.

Año 2012: 3,8% *estimado*, fuente: Fondo Monetario Internacional. [recurso electrónico]: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn12133.htm>, consulta: 21 de marzo de 2013.

<sup>437</sup> Diario *la Jornada*. “En el sexenio de Calderón, el menor crecimiento en 24 años, según INEGI”, 17 de noviembre de 2012. Sección de Economía. [recurso electrónico]: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/17/economia/026nleco>, consulta: 21 de marzo de 2013.

8,02%<sup>438</sup>, lo que equivale a un incremento en el número de personas pobres de acuerdo al CONEVAL<sup>439</sup>, así como a la consecuente disminución del empleo formal.

En el año 2007, se llevó a cabo otra reforma fiscal que resultó insuficiente, pues aunque la reforma consistió en implementar nuevos impuestos<sup>440</sup> y en efectuar algunas modificaciones en materia petrolera, continuaron exentos del pago de impuesto los alimentos y medicinas ya que una decisión de esta envergadura origina a un alto costo político que ningún partido en México ha querido asumir. La tesis de Luis Carlos Ugalde, con la que coincidimos, respecto a la deficiente fiscalización en el país la relaciona con la falta de cultura por parte de la población para exigir a su gobierno servicios públicos de calidad, argumentando que quienes pagan pocos impuestos exigen poco al considerar gratuito lo que reciben, con ello, no se genera un sentido de corresponsabilidad en el que la población que paga se siente empoderada para exigir cuentas a sus gobernantes<sup>441</sup>.

Hacia el final de la administración de Calderón, muchas personas se preguntaban por qué “más democracia” parecía sinónimo de más violencia, más corrupción y menos oportunidades para la gente, sobre todo, ante la debacle generada a raíz de la llamada lucha contra el narcotráfico. Esta situación provocó que gran parte de la población se preguntara si el país y la sociedad estaba mejor cuando el PRI gobernaba, porque aunque lo hiciese con medidas autoritarias parecía tener el control de la situación.

<sup>438</sup> CEPAL. Informe Macroeconómico, junio 2012. [recurso electrónico]:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/Mexico-completo-web.pdf>, consulta: 27 de marzo 2013.

<sup>439</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social informó que entre el 2008 y 2010, el número de pobres en el país aumentó de 44,5% a 46,2% lo que equivale a un incremento de 48,8 a 52 millones de personas en situación de pobreza, mientras que la población en pobreza extrema disminuyó levemente de 10,6% a 10,4% durante el mismo período. Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “Análisis y medición de la pobreza 2010”, [recurso electrónico]: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>, consulta: 27 de marzo de 2013.

<sup>440</sup> El impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que será aplicado a las personas físicas y morales de acuerdo con los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen. Así como el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que gravará las operaciones en cualquier tipo de cuenta que las personas físicas y morales realicen en moneda nacional o extranjera a su nombre en las instituciones del sistema financiero mexicano. Adicionalmente se aprobó el incremento al precio por litro de gasolina y diesel que aportaría el equivalente al 1% del PIB en recursos. Finalmente, se aprobó la reforma a la Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburos, con la que se busca un ajuste a la baja de la tasa del Derecho Ordinario sobre la Extracción de Petróleo.

MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto. “Reforma fiscal, aprobada con IETU y gasolinazo”. *Diario la Jornada*. 14 de septiembre 2007.

<sup>441</sup> UGALDE, Luis Carlos (2012). *Op. cit.*, p. 120.

### 2.4.3. Regreso del PRI: Enrique Peña Nieto (2012)

Aunque el resultado de la victoria del PRI no sorprendió a muchos, pues en las encuestas realizadas por Grupo Reforma en los meses de marzo y abril 2012, Enrique Peña Nieto aparecía como favorito<sup>442</sup>, no obstante, la oposición y los críticos del PRI demostraron que el resultado de las elecciones presidenciales se vieron afectados por acciones fraudulentas de dos tipos: primero en razón del excesivo uso de recursos por los cuales se impulsó la campaña de Peña en los medios de comunicación y, en segundo término, el gasto masivo destinado a la compra de votos. No obstante estos hechos, Gilles Serra argumenta que el margen de votación con el que Peña obtuvo la victoria, no se puede atribuir únicamente a estos dos elementos puesto que un amplio porcentaje de la población sí le dio su voto, ya que sobrepasó en un 7% al segundo candidato más votado (López Obrador, PRD) y en un 13% al tercero (Josefina Vázquez, PAN)<sup>443</sup>. Adicionalmente, importa no olvidar que desde las elecciones de 2009, el PRI reconquistó el voto ciudadano —que había tocado fondo en los comicios presidenciales de 2006, donde el PRI fue la tercera fuerza política del país, al incrementar el número de los Diputados priistas en la Cámara baja.

Finalmente, otro factor que ha contribuido al apoyo de los votantes al PRI durante 2012, se debe a la nostalgia por una era de gobernanza efectiva, aunque este argumento puede atribuirse sólo al apoyo de una parte de la sociedad. No obstante, la realidad económica y social del último sexenio panista caracterizado por un bajo crecimiento económico —en promedio 2% anual del PIB, sumado a la situación de violencia (detallada en el apartado anterior) fueron los principales elementos que contribuyeron a la victoria de Peña Nieto.

---

<sup>442</sup> Pregunta: Si hoy hubiera elecciones para presidente de la república ¿por quién votaría Ud?  
Encuesta Nacional Realizada por Grupo Reforma en marzo: del 22 al 26 a 1,343 mexicanos con credencial para votar vigente. Margen de error para la pregunta electoral +/-2,7%  
En abril: del 19 al 22, a 1.515 mexicanos con credencial para votar vigente. Margen de error para la pregunta electoral +/-2,9%. [Recurso electrónico] en: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?s=julio+2012>, consulta: 30 de julio 2014.

<sup>443</sup> SERRA, Gilles (2013b). Was Mexico's 2012 election undemocratic?: assessing the fraud accusations. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F. Documento de trabajo #259. Octubre, p. 5.

Tras cumplirse el primer año de la administración del Presidente Peña, la opinión pública coincide en señalar los éxitos y fracasos que han marcado este periodo. Entre sus éxitos, el más sonado al inicio de la administración en materia política fue la firma del denominado “Pacto por México”<sup>444</sup> en el que los tres principales partidos políticos del país se comprometieron a aprobar las reformas constitucionales en materia educativa, financiera y de telecomunicaciones –el 2 de diciembre 2012<sup>445</sup>. En mayo del siguiente año, se realizó un *addendum* al documento que se centró mayoritariamente en formular una reforma político-electoral, en base a las denuncias por las irregularidades de la elección del año anterior (julio 2012). El marco de este consenso desencadenó el optimismo de los mercados<sup>446</sup>, pues se sabía que en la agenda del Ejecutivo también se planteaba una reforma en materia energética.

Sin embargo pronto el PRD dio por terminada su participación en dicho acuerdo – en noviembre 2013<sup>447</sup>, denunciando anomalías en el contenido de la reforma político-electoral así como en la energética. De esta forma tan sólo dos reformas se aprobaron en el marco del pacto antes de la salida de dicho partido político. La reforma constitucional en materia educativa –promulgada en febrero 2013<sup>448</sup>, fue una de las primeras aprobadas y que derivó en la creación de tres nuevas leyes y la modificación de otra ya existente<sup>449</sup>. Las resistencias que ésta encontró por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) fue tal que obligó a ambas Cámaras del poder Legislativo (Diputados y Senadores) a sesionar en sede alterna ante los bloqueos y manifestaciones de dicho

<sup>444</sup> CNN México, México Opina. 24 de noviembre 2013 [recurso electrónico] en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/24/la-seguridad-y-la-economia-pendientes-del-primer-ano-de-pena-nieto>, consulta 12 de mayo de 2014.

<sup>445</sup> Sitio web del Pacto por México: <http://pactopormexico.org>

<sup>446</sup> Diario el Financiero. “Popularidad de Peña Nieto cae en el primer año de gobierno”, 06 de febrero 2014 [recurso electrónico] en: <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/popularidad-de-pena-nieto-cae-en-el-primer-ano-de-gobierno.html>, consulta 12 de mayo de 2014.

<sup>447</sup> Diario Excelsior. “PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética”, 29 de noviembre 2013 [recurso electrónico] en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/29/931086>, consulta 15 de mayo de 2014.

<sup>448</sup> Diario Oficial de la Federación 26 de febrero 2013. Decreto por el que se reforman los artículos 3ro en su fracciones III, VII y VIII; y 73 fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>449</sup> La legislación secundaria en la materia dio origen a tres leyes: Ley General de Educación, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente. Y modificó la Ley General de Educación. Fuente, Presidencia de la Republica [recurso electrónico] en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/>, consulta 16 de mayo de 2014.

sindicato<sup>450</sup>. La segunda reforma aprobada en ese mismo marco del Pacto por México fue la de telecomunicaciones –promulgada en junio 2013, que reformó 8 artículos de la Constitución<sup>451</sup>, con ella se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) que sustituyó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. El objetivo de la misma era abrir el sector a la competencia, otorgando concesiones de servicio de radio, televisión, banda ancha y telefonía, permitiendo la inversión extranjera. Las respectivas leyes secundarias en la materia se promulgaron un año después de la reforma tras intensos debates entre los miembros de las Cámaras y de la opinión pública del país<sup>452</sup>.

La reforma hacendaria fue la tercera en aprobarse por ambas cámaras en octubre de 2013<sup>453</sup>, su entrada en vigor se inició en 2014 previendo un nuevo esquema de impuestos que incluyó la polémica homologación del 11% al 16% del IVA en la frontera; la aplicación del IVA a alimentos para mascotas, chicles y al transporte foráneo; así como el cobro del 7,5% de impuestos a las ganancias de empresas mineras y el 10% a las ganancias que coticen en la Bolsa Mexicana de Valores. Además se aprobó un impuesto del 8% a la comida chatarra y un peso por litro a las bebidas azucaradas; y finalmente, desapareció el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

En materia político-electoral, las modificaciones aprobadas de la Constitución –en diciembre 2013, resultaron de 56 iniciativas entregadas por los Senadores de distintos partidos políticos. Entre los resultados más destacados de ésta son cinco. La transformación del IFE por el INE (Instituto Nacional Electoral) facultado para elegir a los Consejeros electorales Estatales y supervisar a los órganos locales en la materia. Autorizar

<sup>450</sup> Diario Digital ADN Político, 22 de agosto 2013. “Senadores y diputados sesionarán en el Centro Banamex” 2013 [recurso electrónico] en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/08/22/senadores-y-diputados-sesionaran-en-el-centro-banamex>, consulta 16 de mayo de 2014.

<sup>451</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio 2013. Decreto por el que se reforman los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

<sup>452</sup> Diario Milenio. 31 de marzo 2014. “Debate telecom: ¿qué quieren Ejecutivo y partidos en leyes secundarias?”

<sup>453</sup> Esta reforma no modificó la Constitución sino tres leyes secundarias: la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Coordinación Fiscal y el Código Fiscal de la Federación. Fuente “Informe semanal del Vocero 28 de octubre-1º de noviembre. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [recurso electrónico] en: [http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_informe\\_vocero/2013/vocero\\_44\\_2013.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_informe_vocero/2013/vocero_44_2013.pdf), consulta 16 de mayo 2014.

la reelección de legisladores por doce años consecutivos. Adelantar la toma de cargo del presidente de la República de diciembre a octubre. Disponer la anulación de las elecciones por violaciones graves o por exceso de gastos en campaña. Y, por último, estableció la autonomía de la PGR con la creación de una Fiscalía General de la República<sup>454</sup>.

La reforma energética conocida como “la madre de todas las reformas”<sup>455</sup> –quinta en aprobarse, modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución<sup>456</sup>. Esta enmienda ha sido una de las más polémicas por su contenido ideológico y además por las implicaciones que conlleva en materia económica, siendo una de las prioridades de la administración de Peña, y suscitando un amplio debate en torno a la apertura del sector a la inversión extranjera que podrá explotar los recursos naturales que desde 1938 pertenecían solo al Estado<sup>457</sup>.

Finalmente, la reforma financiera promulgada el 9 de enero 2014, modificó 34 ordenamientos<sup>458</sup> contenidos en 13 iniciativas que se pueden resumir en cuatro líneas. La primera, fomentar la competencia del sistema financiero y dar más atribuciones a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF). La segunda, impulsar el crédito a través de la banca de desarrollo. La tercera ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas. Y la cuarta, dar mayor solidez al sector financiero<sup>459</sup>.

A pesar del agitado año de transformaciones legislativas que se vivió y las muchas expectativas que esto trajo consigo, las decepciones del periodo superaron los éxitos.

---

<sup>454</sup> Fuente: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>, consulta 20 de mayo de 2014.

<sup>455</sup> Diario digital ADN Político, 25 de diciembre 2013. “6 reformas clave de Peña aprobadas por el Congreso en 2013”, en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/19/las-6-reformas-aprobadas-por-el-congreso-que-presume-pena>, consulta 16 de mayo de 2014.

<sup>456</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre 2013. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013), consulta 20 de mayo de 2014.

<sup>457</sup> Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución en materia de energía [recurso electrónico] en: <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/decreto-reforma-energetica.pdf>, consulta 20 de mayo de 2014.

<sup>458</sup> El contenido de la reforma promulgada se encuentra en: [http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/themes/presidencia/assets/frontend/other/reforma\\_financiera.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/themes/presidencia/assets/frontend/other/reforma_financiera.pdf), consulta 20 de mayo de 2014.

<sup>459</sup> CNN Expansión. 10 de enero 2014. “Reforma financiera, publicada en el DOF” [recurso electrónico] en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/01/10/hacienda-oficializa-reforma-financiera>, consulta 20 de mayo de 2014.

Principalmente por dos razones, primero por los resultados que arrojó la reforma hacendaria y fiscal en la que los sectores industriales del país<sup>460</sup> han criticado la falta de impulso al sector, ya que desde mediados de 2013 la economía se contrajo y los altos niveles de desempleo han persistido. Además, las expectativas de crecimiento no se han alcanzado e incluso el gobierno se ha visto obligado a rebajar sus cifras<sup>461</sup>. La otra cuenta pendiente de la nueva administración, es la problemática de seguridad y violencia relacionada con los cárteles de la droga la cual no ha disminuido. La organización Human Rights Watch denunció que “a casi un año de gobierno, el cambio en su estrategia de derechos humanos continúa siendo, en gran medida, exclusivamente retórico”<sup>462</sup>, asimismo otros actores sociales han denunciado que la estrategia del actual gobierno ha seguido las mismas directrices de la campaña de su antecesor<sup>463</sup>. Otra preocupación latente en el país es el impulso centralizador de las reformas hacia instituciones de carácter nacional que sustituyen a las federales, un ejemplo de ello es la transformación del IFE por el INE<sup>464</sup> esta última con mayores potestades para supervisar a los órganos locales, en una suerte de poder federal que observe la creciente autonomía de los estados y el poder de sus gobernantes<sup>465</sup>. De esta forma se inicia el sexenio y el primer año de administración de Enrique Peña Nieto.

<sup>460</sup> Diario la Jornada. “Peña, balance a un año de su gobierno” [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/02/editorial-estancamiento-y-crisis-industrial-5443.html>, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/02/pocos-avances-en-crecimiento-economico-durante-la-administracion-de-pena-nieto-ccc-1455.html>, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/01/el-primer-ano-de-pena-nieto-uno-de-los-mas-dificiles-para-el-sector-industrial-empresarios-7285.html>, consulta 15 de mayo de 2014.

<sup>461</sup> Washington Post, 13 de abril 2014. “Mexico’s President Enrique Peña Nieto slumps in polls despite policy wins” [recurso electrónico] en: [http://www.washingtonpost.com/world/mexicos-president-enrique-pena-nieto-slumps-in-polls-despite-policy-wins/2014/04/13/4d1c9f53-bafc-4d2e-9ad7-543a5e315899\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/mexicos-president-enrique-pena-nieto-slumps-in-polls-despite-policy-wins/2014/04/13/4d1c9f53-bafc-4d2e-9ad7-543a5e315899_story.html), consulta 22 de julio de 2014.

<sup>462</sup> Human Rights Watch. “México: el decepcionante primer año del gobierno de Peña Nieto” 26 de noviembre 2013, [recurso electrónico] en: <http://www.hrw.org/es/news/2013/11/26/mexico-el-decepcionante-primer-ano-del-gobierno-de-pena-nieto>, consulta 14 de mayo de 2014.

<sup>463</sup> Washington Office on Latin America, 02 de julio 2013. “One Year after Enrique Peña Nieto’s Election” [recurso electrónico] en: [http://www.wola.org/commentary/one\\_year\\_after\\_enrique\\_pena\\_nieto\\_s\\_election](http://www.wola.org/commentary/one_year_after_enrique_pena_nieto_s_election), consulta: 22 de julio 2014.

<sup>464</sup> Animal Político, 06 diciembre 2013. “Con el Instituto Nacional Electoral, las elecciones están en riesgo: IFE”, [recurso electrónico] en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/con-el-instituto-nacional-electoral-las-elecciones-estan-en-riesgo-ife/#axzz39Bjfe8V>, consulta 20 de julio de 2014.

<sup>465</sup> AI CAMP, Roderic (2014). *Politics in Mexico: democratic consolidation or decline?*. Oxford University Press. USA, p. 210.



## 2.5. Reflexiones finales del capítulo

Se sabe que el indicador de satisfacción relacionado con el funcionamiento de la democracia a corto plazo está relacionado con el factor económico, de esta forma Araceli Mateos explicó por qué durante un periodo de bonanza como el de los años setenta la población en México no percibía como un problema el latente autoritarismo del Presidente. Sin embargo, en el largo plazo este indicador está relacionado con los derechos políticos y libertades civiles hasta el punto en que la intervención e influencia de la política condiciona el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia<sup>466</sup>, expresado con mayor fuerza en el país a través de una masa crítica que sigue creciendo.

La pluralidad que paulatinamente se ha construido en el país a través de las reformas electorales ha contribuido a la construcción de límites horizontales y verticales que impiden que las decisiones del Presidente no pasen por encima de otras instituciones. Ello ha facultado el fortalecimiento de los poderes legislativo (más plural en las cámaras) y judicial (más independiente); no obstante, estos mecanismos son frágiles y en ocasiones no cumplen su función de contrapeso por lo cual, una vez consolidada la ampliación de la representación y la legitimación electoral –identificada por Silva-Herzog como una primer etapa evolutiva, se debe continuar con una segunda etapa que transforme el entramado institucional y que permita alcanzar un gobierno no sólo democrático sino también duradero y eficaz<sup>467</sup>, y que eliminen las tres causas que Mauricio Merino atribuye a la falta de consolidación democrática en México –centralización del poder ejecutivo, la informalidad de los arreglos institucionales (a través de la que ha prevalecido la corrupción) y la cultura política del país<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> MATEOS, DÍAZ Araceli (2011). “Satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Diferencias estatales en México”, en: MARTÍ Puig et al. [Eds]. *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*. Ed. Bellaterra. Barcelona, p. 163-189.

<sup>467</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *Op. cit.*, p. 60.

<sup>468</sup> MERINO, Mauricio (2003). *Op. cit.*, p. 28-30.

De acuerdo a varios académicos entre ellos Ilán Bizberg y Francisco Zapata<sup>469</sup>, en las últimas tres décadas la mayor parte del movimiento social en México ha sido reactivo y espontáneo. Ejemplo de ello son entre otros, la organización de la sociedad ante el terremoto de 1985 en respuesta a la catástrofe vivida en la capital del país; en 1996, la desigualdad social dio origen al levantamiento Zapatista; mientras en temas políticos desde finales de la década de los ochenta los movimientos civiles organizados en defensa de la democracia se incrementaron como respuesta al hartazgo de ciertos sectores de la población. Todo ello se desencadenó ante el debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones (también conocido como desarrollista) y el corporativismo, ambos pilares del poder implementados desde varias décadas atrás en el país.

Nadie duda que la mayor victoria del año 2000 consistió en la derrota del viejo presidencialismo por la vía electoral; sin embargo, también es cierto que durante los primeros años de la administración de Vicente Fox ya se había advertido un ambiente de desencanto de la población, ante la falta de mayores cambios en las instituciones del país. Reflejo de ello fueron los resultados de las elecciones intermedias de 2003. Así, aunque la figura del Presidente ha dejado de ser el centro político y decisorio del país, gracias a que la descentralización amplió el número de instituciones, grupos e individuos que intervienen en los procesos de toma de decisión, la situación política ha derivado en la necesidad de negociar con la oposición, empleándose todavía los canales informales más que los formales<sup>470</sup>. Y aunque Roderic Ai Camp afirme que el poder Ejecutivo ha sido el mayor perdedor en la redistribución de poder entre las instituciones del Estado y el resto de los actores regionales y estatales<sup>471</sup>, hemos podido atestiguar —en base a la información presentada de las últimas dos administraciones, que el interés de los gobernantes por concentrar el poder persiste. Así lo demostró Calderón cuando intentó (al puro estilo priista) hacerse con el control de su partido y designar al candidato de su elección para disputar la contienda presidencial en 2012. Mientras que en la actual administración, existe la misma tendencia del actual gobierno hacia la centralización institucional y la toma de

---

<sup>469</sup> BIZBERG, Ilán y ZAPATA, Francisco (2012). “Movimientos Sociales” en: Ordorica, Manuel y Prud’homme, Jean-François. Coords. *Los grandes problemas de México*. 1ra ed. abreviada. Colegio de México. México, p. 82.

<sup>470</sup> AI CAMP, Roderic (2013). *Op. cit.*, p. 213.

<sup>471</sup> AI CAMP, Roderic (2013). *Op. cit.*, p. 212.

decisiones que ha quedado expuesta con el resultado que arroja la mayor parte de las reformas emprendidas en 2012 y que continúan (en 2014).

A través de esta revisión contextual ha sido posible conocer los hitos de cada una de las últimas ocho administraciones pero además, ha sido posible conocer las dinámicas desarrolladas en cada una de ellas. A través de este ejercicio observamos procesos en un amplio periodo de tiempo, conocimos las estructuras y los contextos institucionales, de forma tal que nos encontramos en posibilidad de responder a una de las preguntas planteadas en la investigación, ¿se pretende hacer prevalecer la continua trayectoria de dependencias en el país a pesar del cambio institucional?

Aunque en los últimos 50 años se ha logrado una mayor apertura hacia la información y se ha desarrollado una oposición política con la que se negocia, también hemos podido comprobar que aún persisten las dinámicas a través de las cuales se ha perpetuado una continua trayectoria de dependencias en el país, por medio de arreglos informales, extendidos actos de corrupción, patronazgo y clientelismo que no se han erradicado y que en pocos casos se castigan. Ello obedece al interés existente de continuar con un sistema del que se benefician unos cuantos y donde se evade el cumplimiento formal de la ley. Un ejemplo que expone la realidad que se vive en México es la reciente exoneración del hermano del ex Presidente Salinas, Raúl Salinas, de los delitos de enriquecimiento ilícito así como del asesinato de su cuñado que se le imputaba<sup>472</sup>, que refleja un país donde las instituciones no son lo suficiente fuertes e independientes.

Ante esta realidad, la necesidad de gobernar a la letra de la institucionalidad formal –por medio de las leyes e instituciones, que incluya la participación en el entramado institucional son apremiantes, pues mediante ellas se podrá desarrollar una cultura política distinta a la actual que combina rasgos de lógica autoritaria y otros democráticos.

---

<sup>472</sup> Diario Digital ADN Político, 31 de julio 2013. “Raúl Salinas queda exonerado de enriquecimiento ilícito” [recurso electrónico] en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/07/31/raul-salinas-queda-exonerado-de-enriquecimiento-ilicito>. Consulta 01 de noviembre 2014.

Diario el País, 09 de agosto 2013. “La victoria final del hermano incómodo” [recurso electrónico] en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376057320\\_041450.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376057320_041450.html). Consulta 01 de noviembre 2014.

**CAPITULO III:**  
**Diseño legal e institucional del acceso a la**  
**información en México**

*Actores y condiciones en las que se desarrolla.*



### 3.1. Introducción: Antecedentes de la Ley de transparencia y acceso a la información en México

“La certidumbre que ofrece una institución específica está acotada a su propio ámbito de actuación. Cada una ha de responder a sus reglas y cada una tiene la obligación de hacerlas cumplir” (Merino, 2003)

El camino iniciado décadas atrás para fortalecer la confianza electoral del país, abrió en el año 2000 la oportunidad para iniciar una nueva etapa con el cambio del gobierno. Sin embargo, esta coyuntura no se aprovechó y ese logro se vio interrumpido. Por esta razón se llamó a este *momento plástico*, o *transitocracia*<sup>473</sup>, esta última paralela al autoritarismo (cuya característica es la restricción del pluralismo) y la democracia (con el diálogo como pilar) constituye una forma peculiar de organizar el poder, el cual no se disuelve sino que se consolida en base a la no acción, inmutable e indiferente. A partir de entonces la problemática mexicana ya no se centraba únicamente en la transparencia electoral, sino en la eficacia de la política. Recordando que por sí solas la pluralidad y la legitimidad en las elecciones no son atributos suficientes para consolidar la democracia, tal como defendían las concepciones minimalistas.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX el estudio de los sistemas electorales estuvo en auge gracias al desarrollo de una rama de la ciencia política enfocada en ello. El incremento y dominio de dichos análisis influyó de tal forma que una simplificación de la tesis sobre la existencia de un régimen democrático basado en el éxito de su sistema electoral se extendió, conduciendo al reduccionismo político al esperar que el sistema por sí solo resolviera los problemas derivados de la falta de cultura política.

Como se explicó en el capítulo anterior, las ideas minimalistas de la democracia tuvieron eco en México y se implementaron pensando que la celebración de elecciones periódicas a cargo de un organismo independiente constituía el elemento único que daría paso a una transición política eficaz hacia la democracia. Pronto quedó expuesto que el

---

<sup>473</sup> SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *Op. cit.*, p. 63.

reduccionismo de ciertos políticos y académicos, no aportó soluciones a la falta de la calidad democrática en el país, ya que el factor electoral constituye tan sólo una de las dimensiones que hacen una democracia de calidad<sup>474</sup>.

Una vez identificado el error cometido de centrar los esfuerzos institucionales en el factor electoral como núcleo, el estudio de la transparencia y el acceso a la información como elementos básicos en la construcción de una mejor gobernabilidad se amplió, al comprender la importancia de lograr una congruencia entre las decisiones políticas, restricciones económicas y acciones gubernamentales que garantice la democracia.

### **3.1.1. Acceso a la información en el mundo**

La expansión del derecho de acceso a la información (presentada en el capítulo I en el sub-apartado con el mismo nombre) en el entorno internacional fue un aliciente para que en México se desarrollara una legislación que garantizaría el ejercicio de éste derecho.

Aunque fue en 1766 cuando por primera vez un Estado Europeo, legisló la materia y en 1888 cuando se incluyó en la Constitución de un Estado latinoamericano<sup>475</sup>; no fue sino hasta 1948 cuando la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas reconoció el derecho de las personas a expresarse y a buscar y recibir información en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19) y posteriormente en 1966 con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19). Por su parte la Organización de Estados Americanos también lo reconoció en el mismo periodo; primero, en 1948 a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y después en 1969 en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13).

Sin embargo, un avance significativo en materia de acceso a la información se dio en 1992 con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>476</sup>, a raíz de ésta

---

<sup>474</sup> DIAMOND & MORLINO (2004). *Quality of Democracy*. Journal of Democracy, vol. 15, n° 4, Octubre.

<sup>475</sup> En la Constitución Colombiana se sentó el precedente del derecho a la información y posteriormente en 1985 se creó la ley L00057 a través de la cual se legisló el acceso a la información.

<sup>476</sup> El principio 10 de la Declaración se establece que "...En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas,

en 1998 en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa se adoptó el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales o Convenio de Aarhus<sup>477</sup>, que se estableció como un precedente en derecho internacional al ser un mecanismo de control que cuenta con un Comité de Cumplimiento y que además incorporó la participación de organizaciones no gubernamentales. De esta forma, éste instrumento funge como la herramienta de aplicación del principio 10 de la citada Declaración y es un antecedente a nivel internacional.

Así, la influencia externa en el tema era cada vez más latente, sin contar con el hecho de que en la última década de siglo XX surgió un movimiento expansivo del acceso a la información a través de la aprobación de distintas legislaciones en la materia alrededor del mundo, principalmente en Europa del Este y que se extendería al continente latinoamericano; hechos que contribuyeron a desarrollar el debate sobre el tema en el país.

En América Latina el desarrollo de las leyes de acceso a la información se gestó a principios del siglo XXI, sin contar, la legislación colombiana de 1985 que ordenaba la publicidad de los actos y documentos oficiales<sup>478</sup>. La aprobación y adopción de leyes de acceso a la información en el continente tuvo su mayor impulso en el año 2002, con la promulgación de cuatro legislaciones en México, Perú, Panamá y Jamaica; estos instrumentos legislativos contribuyeron al desarrollo de este derecho aunque principalmente las leyes de México y Perú promovidos por la sociedad civil de cada país fueron un referente en el continente. Asimismo importa recordar el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que con las sentencias *Claude Reyes y otros vs. Chile*<sup>479</sup> de 2006 y el caso *Gomes Lund et al. vs. Brasil*<sup>480</sup> de 2010, han sentado

---

incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. ...”.

Organización de las Naciones Unidas (1992), [recurso electrónico] en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>, consulta 20 de mayo de 2015.

<sup>477</sup> La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

<sup>478</sup> *Ley n° 57, 05 de Julio de 1985*, Ley por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

<sup>479</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos [recurso electrónico] en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf), consulta 10 diciembre 2015.



jurisprudencia, imponiendo en el primer caso el derecho de acceso a la información bajo control del estado y en el segundo, haciendo prevalecer este derecho cuando incurran violaciones de derechos humanos.

Hasta 2016, en Latinoamérica veintiún países (incluyendo México) cuentan con leyes de acceso a la información, donde se incluyen seis países del Caribe. Dentro de este universo legislativo existen marcos normativos más avanzados que otros, por ejemplo; la legislación Chilena, aunque es considerada una ley fuerte tiene debilidades, pues no establece la prueba de daño como instrumento para reservar la información; esta misma omisión se encuentra en la ley Panameña que además, no incorpora las quejas cuando la información se niegue. Otro caso es la ley de Ecuador que no detalla excepciones en el acceso; parecida es la situación en República Dominicana cuya legislación tiene un amplio catálogo de excepciones. Una ley fuerte es la de Guatemala que sin embargo no considera el acceso a la información confidencial; misma cuestión que se produce en Uruguay. En Honduras su legislación se considera junto con la mexicana, una ley progresista, no obstante limita el acceso a la información que se hubiera generado previo a la entrada en vigor de dicha norma (precedentes al año 2008). Finalmente en Argentina, a pesar de que existe la ley 1172 que reglamenta el acceso a la información del poder ejecutivo, no existe un instrumento que garantice el derecho de acceso a la información de las personas en posesión de otros poderes de la administración pública.

Esta diversidad legislativa en el continente, produjo que en 2010 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobara una ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública<sup>481</sup>, cuyo objetivo era establecer una guía que los países pudieran emplear en la creación de su marco legal que garantizara el acceso a la información incluyendo los principios básicos de dicho derecho y que asegure su ejercicio.

Si consideramos que fue hasta principios de la década de los noventa cuando se inició un proceso de democratización en diversos países en el continente, podemos afirmar

---

<sup>480</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos [recurso electrónico] en:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf), consulta 2 de enero 2016.

<sup>481</sup> Organización de Estados Americanos. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Aprobada el 8 de junio de 2010, [recurso electrónico] en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf), consulta 2 de enero 2016.

que el momento en el que se desarrolló el marco normativo y se ejerció este derecho fue el indicado, pues de otra forma, en regímenes autoritarios tan sólo se habría simulado un derecho que las personas no habrían podido ejercer.

### 3.1.2. Reforma constitucional de 1977 en México

Tal como se describió anteriormente (en el capítulo de la contextualización política de México), durante la década de los años setenta se llevó a cabo una serie de reformas constitucionales de gran calado que contribuyeron a mejorar el sistema electoral del país en los años posteriores. De esa modificación a la Constitución, se creó la base que garantizaría nuevos derechos no reconocidos anteriormente. La reforma política de 1977 dio origen al derecho a la información en México, al adicionar al artículo sexto constitucional: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”.

Inicialmente, esta adición estaba orientada hacia la regulación de los medios de comunicación; sin embargo, a pesar de que se elaboró un anteproyecto de ley con estos fines, no se reglamentó<sup>482</sup>. Siendo así, la disposición constitucional quedó sin instrumentos para su ejercicio y aplicación. Este escenario generó más incertidumbres que respuestas, pues a pesar de que existía una nueva disposición en la Constitución que garantizaba el derecho a la información éste era impreciso<sup>483</sup>, es decir, no se especificaba lo que se iba a reglamentar, ya que el concepto no estaba delimitado.

Por esta razón, Ernesto Villanueva afirma que en México el Poder Judicial de la Federación tuvo que recorrer un amplio camino para identificar la noción de derecho a la

---

<sup>482</sup> Denominado anteproyecto de Ley de Comunicación Social, reglamentaria al Artículo 6º Constitucional, elaborado por la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en 1981 y que contenía un capítulo de acceso a la información pública Villanueva, 2005: 58

<sup>483</sup> De acuerdo a Sergio López Ayllón se debatía respecto a si se debía o no reglamentar este nuevo derecho, pero no se estipulaba ¿en qué consistía tal derecho?, ¿cuál era su naturaleza?, ¿cuáles los sujetos obligados? y no menos importante ¿cuáles los medios que lo protegerían y harían eficaz?

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *El derecho a la Información*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

información<sup>484</sup>. Inició cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el derecho a la información era un derecho social vinculado con la libertad de expresión:

...del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información<sup>485</sup>.

Aunque en este primer paso no se identificó al derecho a la información como un derecho fundamental en favor del gobernado frente al Estado, sino que se relacionó directamente con el derecho de los partidos políticos a espacios en los medios de comunicación. Sí dejó abierta la posibilidad de que se pudiera recibir cierta información de la actividad de las autoridades siempre que existiese una ley secundaria que estableciera tal posibilidad<sup>486</sup>.

El segundo paso se dio cuando en 1996 el Presidente de la República solicitó una opinión consultiva a la Suprema Corte de Justicia, la cual concluyó<sup>487</sup> que esa garantía se

---

<sup>484</sup> Derecho a la Información: la Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P. LXI/2000, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=1508>, consulta: 08 de mayo de 2013.

<sup>485</sup> Villanueva Ernesto (2006). “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública” en: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Coord. Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 21.

<sup>486</sup> Villanueva Ernesto (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI. México, p. 61.

<sup>487</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis número LXXXIX/1996, 24 de junio 1996. México, Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, III, tesis: P. LXXXIX/96; IUS: 200111. p. 513 [recurso electrónico] en: <http://www.dplf.org/uploads/1191961649.pdf> consultado: 01 de octubre de 2012

encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, convirtiéndose en un derecho básico. Esta evolución le permitió definirse en sentido amplio (*lato sensu*) como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y en sentido estricto (*stricto sensu*), al privilegio de la persona para examinar el cumplimiento de las funciones de la autoridad y el manejo de los recursos.

Por estas razones, concretar la naturaleza jurídica del derecho a la información en México resultó complicado al existir dos tesis que afirmaron que el derecho a la información constituía una garantía social e individual. Entendiéndose (en el país) que los derechos sociales protegen a grupos específicos de personas, pertenecientes a la sociedad y aunque el derecho a la información no se otorga a un grupo en específico, tampoco se opone a las garantías individuales<sup>488</sup>. Para Jorge Carpizo el derecho a la información es una garantía social, ante lo cual, la sociedad es el titular. Por ello explica que el significado de este derecho es que la información no se manipule, de manera que contribuya a enriquecer la existencia del ciudadano y le dé opciones de decisión política<sup>489</sup>. A pesar del debate generado respecto a la naturaleza del derecho a la información, los juristas mexicanos lo consideraron como derecho humano al implicar una capacidad de exigir al Estado ciertas prestaciones positivas y proteger a todos los individuos<sup>490</sup>.

En México, toda persona nacional o extranjera puede ejercer su derecho a la información en base a las garantías que el artículo 1º de la Constitución<sup>491</sup> otorga a todo individuo, garantizando y respetando el ejercicio pleno de sus derechos y libertades al estar sujetos a la jurisdicción del Estado<sup>492</sup>.

<sup>488</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *Op. cit.*, p. 166.

<sup>489</sup> CARPIZO, Jorge (1980). “La reforma política de 1977”. *Estudios de Derecho Constitucional. México*. UNAM., p. 352.

<sup>490</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *Op. cit.*, p. 168.

<sup>491</sup> El artículo primero estipula, “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Título I, capítulo 1. [recurso electrónico] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=> consultado: 14 de septiembre 2012.

<sup>492</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *Op. cit.*, p. 173.

### **3.1.3. Primeras propuestas legislativas y precedentes sociales**

Como ya se expuso, las propuestas legislativas previas a la Ley de Acceso a la Información que existieron en México estuvieron mayormente enfocadas hacia la reglamentación del derecho a la Información. Ejemplo de ello fue la propuesta de la coalición de izquierda de 1980 que presentó una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. Y al año siguiente la propuesta a cargo de la Coordinación de Comunicación Social por parte de la Presidencia de la República. Esta última incluía un capítulo de acceso a la información, en la cual la acción del gobierno era concebida como pública por lo cual los funcionarios debían responder a las demandas de información de los ciudadanos.

El resultado de las experiencias relacionadas con la disputa del poder y los fraudes electorales originaron que en la década de 1990 la sociedad se organizara con el objeto de influir en defensa de la democracia, así, una de las organizaciones civiles que sentó precedente en temas de transparencia fue la ONG Alianza Cívica cuyas acciones iniciales fue fungir como observador de los procesos electorales entre los años 1995 y 2000, extendiendo posteriormente sus actividades hacia otros temas de interés social en los cuales llevó a cabo consultas públicas. Una de sus iniciativas mayormente vinculada con temas de transparencia fue la que se denominó “Adopte un Funcionario” una campaña a nivel nacional que tenía por objeto impulsar una vigilancia ciudadana hacia el ejercicio del gobierno así como el derecho de los ciudadanos a la información y la responsabilidad de los gobernantes sobre la gestión de los recursos públicos.

El precedente que sentó Alianza Cívica fue ejercer el derecho de petición al entonces presidente Ernesto Zedillo en 1995, a falta de respuesta al año siguiente la solicitud se seguiría en forma de juicio. La sentencia del Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal obligó a la Presidencia a responder la solicitud de información. De ésta forma el poder judicial restituyó el derecho de petición, no obstante, no sucedió lo mismo para el derecho a la información ya que la respuesta recibida por la ONG no contenía la información completa que se había solicitado; una vez agotadas las instancias nacionales, en 1997 Alianza Cívica presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda al Gobierno mexicano por violación a

su derecho a la información cuya resolución fue declararse incompetente para conocer y resolver el caso<sup>493</sup>. A pesar de que la organización civil no logró hacerse de la información requerida de forma completa, estas acciones sí aportaron al debate en torno al derecho de acceso información de los ciudadanos.

Durante el mismo año 1997, otra propuesta nuevamente denominada Ley Federal de Comunicación Social, fue presentada por los partidos de oposición PAN, PRD y PT. En ella se establecía el derecho de cualquier individuo al acceso de registros y documentos que formaran parte de los archivos o expedientes administrativos, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviese resuelto a la fecha de la solicitud y si dicha documentación no hubiera sido clasificada como reservada o secreta<sup>494</sup>.

A pesar de que dos décadas previas al término del siglo XX ya se había intentado legislar el acceso a la información pública en el país, Sergio López afirma que estos intentos estuvieron debilitados desde su origen al vincularlos con leyes reglamentarias del derecho a la información<sup>495</sup>.

### **3.2. Voluntad política: proceso de Iniciativa de Ley y su aprobación**

Las transformaciones políticas y sociales que se llevaron a cabo en México tras el fortalecimiento electoral de la última década del siglo XX, coadyuvaron a consolidar mayores cambios relacionados con la actuación del gobierno y su relación con la ciudadanía. Una vez que se había dado un paso hacia la democratización, era necesario establecer un correcto sistema de pesos y contrapesos el cual durante largo tiempo había estado restringido en el país. Aunque el acceso a la información por sí solo no origina una ciudadanía más informada y políticamente responsable, la posibilidad de que las personas puedan construir un juicio fundamentado, está basado en la capacidad de acceder a la

---

<sup>493</sup> Alianza Cívica (2004). “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la presidencia de la República de Ernesto Zedillo,” en: Instituto Federal de Acceso a la información Pública. *El derecho a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad*. IFAI, México, p. 14-18.

<sup>494</sup> Texto del anteproyecto en Zamarripa, José (ed.), *Hacia la normatividad de los medios de comunicación*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997. Citado en:

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. cit.*, p. 4.

<sup>495</sup> *Ibidem.*, p. 5.

información de las fuentes primarias que están relacionadas con la gestión pública del gobierno y que deben administrarse con transparencia.

En un contexto como el mexicano, donde el diseño institucional históricamente respondió a necesidades políticas en momentos puntuales, la dinámica del Ejecutivo en turno se basaba en excluir de la discusión, tanto a la oposición política como a los sectores sociales del país<sup>496</sup>. Por esta razón, previo a explicar la discusión y desarrollo de la ley y la organización y composición del organismo que garantiza el acceso a la información en México, resulta imprescindible exponer el recorrido y la forma cómo se crearon estas nuevas herramientas.

### **3.2.1. La iniciativa del Ejecutivo en la transición presidencial**

El cambio político en México se produjo como consecuencia de una combinación de factores como el hartazgo de la población, una sociedad civil más activa, medios de comunicación más independientes y por la presión de la oposición, interesada en obtener mayor poder político en base a un juego democrático más competitivo y no de simulación como en décadas previas. La conjunción de estos factores y la necesidad de fortalecer la democracia que se estaba gestando requería un instrumento que garantizara lo que en su momento (1977) la reforma del artículo 6º Constitucional establecía. Adicionalmente, las lagunas de la legislación mexicana para proteger el acceso a la información debían resolverse, de esta forma la problemática ya no se relacionaría con la regulación de los medios de comunicación como se había hecho anteriormente.

Este escenario sumado al inicio de un nuevo gobierno en el país fue el campo propicio para ello. El Ejecutivo en turno ordenó la creación de una ley que reglamentaría el acceso a la información, dicha orden para elaborar el proyecto de ley se dictó en octubre del año 2000, cuando Carlos Arce (perteneciente al equipo de transición del nuevo gobierno) entregó el proyecto al presidente Fox.

---

<sup>496</sup> El término que algunos autores como Juan Francisco Escobedo emplean para hablar de este comportamiento del Poder Ejecutivo es el de Pluralismo Limitado, el cual describe la realidad mexicana. ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *La invención de la transparencia*. Miguel Ángel Porrúa Ed. México, p. 31.

En marzo de 2001 se creó un grupo de trabajo que incluyó a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>497</sup>, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión de Mejora Regulatoria; el grupo se denominó Comité Intersecretarial, encargado de elaborar y decidir el contenido de la iniciativa. El mismo mes de marzo se establecieron las prioridades del proyecto<sup>498</sup>, entre las que comprendía:

- la Ley aplicaría a la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República únicamente, pues no se quiso intervenir con la autonomía de los poderes estatal y local;
- el principio general de la ley sería el de acceso a la documentación administrativa, con una lista establecida de materias exceptuadas o lista negativa, sujeta a tiempos determinado;
- se incluiría una serie de obligaciones positivas para que las entidades federales publicaran proactivamente información a disposición de los particulares a través de Internet;
- incluiría la protección de datos personales.
- tratamiento especial a SEDENA, SEMAR, PGR y CISEN<sup>499</sup>, por estimarlas sensible;
- el órgano de control sería de naturaleza administrativa, cuyas determinaciones serían recomendatorias, para posteriormente hacerlas vinculatorias;
- tendría un enfoque gradual de apertura de información -básica al principio hasta la máxima posible, estableciendo plazos específicos para las etapas de apertura;
- el acceso a la información no sería retrospectiva, teniendo efecto la ley a partir de su entrada en vigor. Para la información anterior a la ley, se consideraría la expedición de una ley de archivos;

---

<sup>497</sup> Posteriormente Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>498</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>499</sup> Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Procuraduría General de la República (PGR) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).



- consideraba la modificación de otras leyes relacionadas (por ejemplo la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, etcétera).

Previo a la elaboración del anteproyecto de ley, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) llevó a cabo un análisis comparativo de las distintas legislaciones existentes en la materia a nivel internacional, con este tipo de información fue posible conocer las distintas leyes creadas hasta el momento. Además la COFEMER realizó un análisis de impacto regulatorio<sup>500</sup> con ello logró identificar qué decisiones políticas debían tomarse previo a la creación e implementación de la ley<sup>501</sup>.

La comisión intersecretarial presentó en julio de 2001 (después de tres meses de reuniones) el primer documento de trabajo de la iniciativa en conjunto con un subgrupo técnico<sup>502</sup>. La comisión tomó las decisiones políticas y técnicas eligiendo entre las opciones presentadas por el subgrupo. En el primer borrador, el proyecto estaba organizado en siete capítulos incluyendo un total de cincuenta artículos. Las disposiciones de la propuesta de transparentar la administración pública sólo afectarían a las dependencias del gobierno federal creando una organización burocrática<sup>503</sup> encargada de atender las solicitudes de información.

Otros contenidos del proyecto incluyeron la definición de los plazos de respuesta a las solicitudes de información en sesenta días, la clasificación de la información sensible durante cincuenta años, los costos al solicitante por la reproducción y búsqueda de la

---

<sup>500</sup> En el estudio de impacto regulatorio, se analizaron todas las leyes del sistema jurídico mexicano que hicieran referencia sobre información reservada o confidencial, ello sirvió para identificar las causas de reservas existentes en el sistema de normas mexican<sup>o</sup>.

LUNA Pla, Issa (2009). *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*. Universidad Autónoma de México. México, p. 129.

<sup>501</sup> Sergio López señala que esta identificación se realizó mediante la utilización de la herramienta del “árbol de decisiones” con la cual fue posible conocer las distintas alternativas existentes para el diseño de la ley. LÓPEZ A. Sergio (2005). *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>502</sup> Encargado de redactar el anteproyecto de ley, los miembros del subgrupo fueron: Ricardo Sepúlveda (Segob), Lina Ornelas (Segob), Aldo Torres (Segob), Moisés Herrera (Secodam), Cecilia Azuara (Secodam), Sergio López-AYLLÓN (Cofemer), Gustavo Bello (Cofemer), Fabiola Carreón (Cofemer), Javier Laynez (CJEF) y Ana Brum (CJEF).

LÓPEZ A. Sergio (2005). *Op. Cit.*, p.10.

<sup>503</sup> Concepción de Weber donde la organización burocrática se caracteriza por la formalización de normas y procedimientos, así como por la centralización (referente a la autoridad y jerarquía).

WEBER, Max (2010) *¿Que es la burocracia?*; traducción Rufino Arar. Ed. Dialogo abierto. México, D.F.

información, el establecimiento del silencio administrativo como *negativa ficta* ante la cual seguiría la interposición por parte del solicitante a un recurso de revisión a la solicitud, la revisión estaría a cargo una Comisión de Garantías de Acceso a la Información cuyas resoluciones serían impugnables ante el Poder Judicial, finalmente, se establecían sanciones penales a los funcionarios públicos que incumplan lo estipulado en la ley<sup>504</sup>.

En el mismo mes (de Julio) se presentó otra iniciativa de ley en la materia ante la Cámara de Diputados, la del diputado Miguel Barbosa Huerta<sup>505</sup> perteneciente a la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien presentó el 11 de julio su proyecto *Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos de Gobierno del Poder Ejecutivo*<sup>506</sup>. Las principales características contenidas en ésta iniciativa eran: considerar al poder Ejecutivo, la administración pública centralizada y la paraestatal como fuentes oficiales de acceso a la información pública (art. 1); facultaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano defensor del derecho a la información (art. 31); además, establecía los plazos de respuesta a las solicitudes ciudadanas en 10 días (art. 19) y también establecía el plazo reserva de la información por un periodo de 10 años (art. 7); finalmente algo muy relevante, establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información “suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna” de la administración sin ser necesario acreditar “derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento” (art. 2).

Tres meses después de la presentación de la iniciativa de ley del Ejecutivo se convocó a la Consulta Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, mediante foros de consulta pública celebrados entre el 25 de octubre y hasta noviembre en cuatro<sup>507</sup> ciudades del país. El evento, según López Ayllón estuvo conformado por varias mesas

<sup>504</sup> LUNA Plá (2010). *Op. cit.*, p. 112.

<sup>505</sup> En una entrevista de Fidela Navarro al Diputado Barbosa donde se le cuestiona la espontaneidad de su iniciativa, responde que para su partido, el PRD, era importante adelantarse al Ejecutivo impulsado por su papel de grupo opositor. Además, afirmó, con ello se intentaría colocar en la agenda pública algunos elementos e iniciar el debate y la posible mejora de las propuestas.

NAVARRO Rodríguez, Fidela (2004). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México, p. 103.

<sup>506</sup> Iniciativa completa [recurso electrónico] en:

<http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/cmprtvque%20no%20sirve/comper2/julio/14.htm>, consultado: 14 mayo de 2013.

<sup>507</sup> Guadalajara, Monterrey, Veracruz y Distrito Federal.

temáticas<sup>508</sup> en las cuales participaron un total de 205 personas –de todas las ciudades donde se celebró la consulta, recabando un total de setecientas propuestas de las cuales la mayor parte de ellas (20,68%) versó sobre el diseño institucional de la propuesta legislativa<sup>509</sup>. En base a los resultados de la consulta se consideraron nuevos elementos para nutrir el proyecto del Ejecutivo, destacando<sup>510</sup>:

- la ampliación de los sujetos obligados a todos los poderes federales, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos.
- crear un órgano administrativo autónomo (técnico, operativo y presupuestal).
- la inclusión indirecta de partidos políticos y asociaciones políticas a través de informes, auditorías y verificaciones ordenadas por el IFE.
- incluir de las personas que reciban recursos públicos como sujetos obligados.
- incrementar las sanciones correspondientes al ejercicio indebido de funciones públicas mediante reforma al artículo 214 del Código Penal Federal.
- reforzar las facultades del Archivo General de la Nación en materia de archivos en tanto se expidiera una Ley de Archivos.
- mantener un capítulo de Protección de Datos Personales dentro de la Ley de Acceso mientras se expida una ley que regule esta materia.

Una vez redactada, la propuesta de la Presidencia se envió al Poder Legislativo con el fin de presentarla y posteriormente convertirla en iniciativa de ley. Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo para legislar el acceso a la información en el país despertó críticas así como la participación activa de otros sectores de la sociedad. Primero de los partidos

---

<sup>508</sup> Los temas de las mesas temáticas fueron: 1. Sujetos obligados y diseño institucional; 2. Excepciones al acceso a la información; 3. Costos y tarifas del acceso a la información; 4. Información del Poder Ejecutivo; 5. Procedimientos de acceso, clasificación y conservación de la información. 6. Información del Poder Legislativo; 7. Información del Poder Judicial y de procuración de justicia.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. Cit.*, p.13, nota 34.

<sup>509</sup> De acuerdo a López AYLLÓN todas las propuestas resultado de la consulta fueron sistematizadas en una base de datos de acceso público.

*Ibidem*, p.13, nota 36.

<sup>510</sup> *Ibidem*., p.14.

políticos de la oposición, como el PRD que presentó ante la Cámara de Diputados su propia iniciativa de ley. Y posteriormente, la participación de la sociedad civil que desempeñó un rol sin precedentes en el tema, contribuyendo al producto resultante de la ley.

### 3.2.2. El Grupo Oaxaca

Mientras que el grupo intersecretarial se reunía para elaborar la propuesta de ley durante el mismo período surgió otro acontecimiento –además de la iniciativa del diputado Barbosa, relacionado con el tema. El 24 de mayo de 2001 organizaciones no gubernamentales, académicos y medios de comunicación –de prensa escrita, se reunieron en el Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” celebrado en la ciudad de Oaxaca. Durante el evento, los participantes hicieron un pronunciamiento público en el cual señalaron la importancia de una Ley de Acceso a la Información como herramienta básica para la democracia. Dicha declaración estaba relacionada con la filtración que se hizo en la prensa<sup>511</sup> de la iniciativa de ley de la COFEMER, cuya naturaleza era de carácter restrictivo. Esta información originó que el 25 de mayo se publicara en desplegados de los principales diarios del país el posicionamiento de los asistentes al Seminario. Esta acción dio inicio una iniciativa de la sociedad civil (conformada por los participantes a dicho Seminario) –que posteriormente se conocería como Grupo Oaxaca<sup>512</sup> (en adelante el Grupo), que sin preverlo de antemano logró organizarse y conformar un movimiento social extralegal<sup>513</sup>.

#### a) Actores y participantes

<sup>511</sup> DELGADO, Álvaro y SCHERER, María. “La disputa por la ley de acceso a la información”. *Diario El Norte, Monterrey*. 13 de mayo 2001.

<sup>512</sup> De acuerdo a Juan Francisco Escobedo fue la periodista Ginger Thomson del *New York Times* quien bautizara con ese nombre al grupo.

ESCOBEDO, J. Francisco (2002). “Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”. *Derecho Comparado de la Información*, n°. 2, julio-diciembre. México, p. 71.

<sup>513</sup> Issa Luna lo explica así, ya que el grupo no estuvo (antes o después de su actuación) organizado formalmente en algún tipo de régimen social. Además, de que la Constitución mexicana no garantiza el derecho a los individuos y a la sociedad civil a proponer iniciativas de ley ante el Congreso, de ahí su carácter extralegal.

LUNA Pla, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 53.

El trabajo conjunto entre sectores tan heterogéneos como el académico y la prensa, tiene una historia de entendimiento (de posturas e ideas) que evolucionó conforme al interés de ambas partes por lograr que el artículo sexto Constitucional fuese reglamentado. Sin embargo, en años anteriores el enfoque de ambos sectores distaba de ser el mismo, particularmente el de los medios de comunicación que se mantenían escépticos a nuevas iniciativas que pretendieran legislar la materia debido a que en décadas previas el Ejecutivo intentó contener la libertad de expresión. Por este motivo el sector se vio avocado a defender el derecho de la libertad de expresión sin poner el mismo empeño en el acceso a la información. La idea de la Asociación Mexicana de Editores (AME) y la Asociación de Editores de los Estados (AEE), principales organizaciones de medios de prensa, era la de “pugnar por la libertad del pensamiento escrito, sin más límites que el de la Constitución”<sup>514</sup>, manteniéndose renuentes a aceptar cualquier tipo de legislación en la materia que pudiese vulnerar los derechos ya conquistados. No obstante, la postura del sector cambió, debido a su participación en otros foros. Este cambio de posturas posibilitó la participación de medios impresos tan importantes como los diarios *La Jornada* y *Reforma* que a pesar de mantener entre ellos líneas ideológicas encontradas (el primero de izquierda y el segundo conservador), su interés se centró en el resultado de una nueva ley beneficiosa también para ellos. Su participación en el Grupo Oaxaca dio origen a una nueva etapa en defensa de la libertad de expresión e igualmente de la información.

El segundo grupo o sector importante fue el académico. Issa Luna destacó dos elementos de las aportaciones del sector. Primero, la influencia de las instituciones universitarias (como alma mater) que contribuyeron a desarrollar desde el área de las ciencias humanas una visión crítica y propositiva del derecho a la información. Segundo, la labor de los académicos desde la década de 1960, que en diversos foros como cátedras y congresos expusieron la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información<sup>515</sup>. No obstante, la actividad de los académicos participantes en el Grupo Oaxaca, se realizó mayormente como ciudadanos activos y expertos en el tema más que como representantes de una institución.

---

<sup>514</sup> *Ibidem.*, p. 67.

<sup>515</sup> *Ibidem.*, p. 69.

La colaboración entre los dos sectores (prensa escrita y sector académico) se estrechó paulatinamente gracias a tres acontecimientos. Primero –durante su candidatura a la Presidencia, Vicente Fox prometió realizar un programa anticorrupción en el país. Posteriormente –al inicio de su Presidencia, se anunció en diciembre de 2000 la creación de una Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción<sup>516</sup>. Y finalmente en febrero de 2001, cuando se dio a conocer que el Ejecutivo ya había ordenado la elaboración del ante-proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Estas acciones contribuyeron al debate a nivel nacional por parte de ambos sectores, que por diversos canales<sup>517</sup> discutieron los elementos constituyentes que debía incluir un nuevo proyecto de ley efectivo en la materia. Adicionalmente, según explica Juan F. Escobedo, tras la filtración de un primer borrador de la iniciativa del Ejecutivo y su consecuente reacción defensiva y poco clara acerca de la creación de la ley, detonaron las críticas que acercaron aún más a ambos sectores<sup>518</sup>.

Por su parte Issa Luna explica que además de estos hechos, “no hay que descartar que también hubo un interés natural de los medios impresos por hacer historia en la defensa de la libertad de expresión e información, reestablecer su relación con el Estado, y reforzar sus credenciales democráticas ante la opinión pública en el nuevo con texto de cambio político”<sup>519</sup>.

Es interesante apuntar que la falta de participación en el Grupo de los medios de comunicación de radio y televisión del país estuvo relacionado con la postura de éstos respecto al acceso de información, argumentando que ese derecho concernía a la población

<sup>516</sup> El programa de Combate a la Corrupción del Ejecutivo estuvo orientado en dos vertientes. Primero, de prevención, detección y sanción del incumplimiento de las leyes. Y segundo, hacia la transparencia de la administración pública. LUNA Pla, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 109.

La presentación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción se llevó a cabo el 04 de diciembre de 2000, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 04 de diciembre 2000 [recurso electrónico] en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=12&day=04>, consultado: 14 de julio 2013.

<sup>517</sup> Ejemplo de ellos: IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional organizado en la UNAM del 6 al 9 de febrero de 2001; el Seminario Internacional Derecho de Acceso a la Información y Democracia, realizado en la Universidad Iberoamericana el 19 y 20 de marzo; o el Foro “Nuestro derecho a saber de las cosas públicas y el derecho a la información gubernamental” del 23 al 27 de abril de 2001.

<sup>518</sup> ESCOBEDO Juan Francisco (2002). *Op. cit.*, p. 78.

<sup>519</sup> LUNA Pla, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 73.

y no al individuo<sup>520</sup>, argumento que no contribuía a la exigencia de que cada persona pudiese hacer valer su derecho a la información sin los medios de comunicación como intermediarios. Por esa razón, el Grupo no buscó integrar a estos dos sectores de comunicación pues se entendió que su postura no contribuiría al consenso y la actitud unificada requerida.

b) Organización y características

El trabajo que desarrolló el Grupo constituye un hito en la historia de los movimientos sociales de México; por ello, es conveniente resaltar los elementos que contribuyeron al éxito en el impulso de la reglamentar el derecho de acceso a la información:

En primer lugar, hay que destacar la existencia de *finés puntuales* en tiempo y espacio. La creación informal<sup>521</sup> del Grupo que no se estableció en una asociación civil o política ni antes ni después de la aprobación de la ley, garantizó su objetivo único dando paso a un proceso natural de origen-desarrollo-fin. Así como señala Roberto Rock “...si el grupo se desintegró fue porque concluyó con su misión original...”<sup>522</sup>.

En segundo término, su *actuación independiente* en la ejecución de sus actos. La labor de los miembros del Grupo en su calidad de ciudadanos y patrocinadores de sus actos, demostró una dimensión desinteresada del objetivo que se perseguía. Estas características también permitieron construir alianzas y negociar con otros actores sin ningún tipo de limitaciones y/o compromisos de por medio.

De este modo, como dice Miguel Carbonell “...ninguno de nosotros iba a cobrar un centavo, pero suponía una inversión del conocimiento, voluntad y tiempo...”<sup>523</sup>.

El tercer elemento tiene que ver con su *perfil colectivo*. Constituye uno de los principios base en la actividad y consecuente éxito del grupo. Se estableció como premisa

---

<sup>520</sup> JUNCO de la Vega, Alejandro (2001). “Acceso a la información y periodismo en México”, en: Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coord.). *El derecho de Acceso a la Información: visiones desde México y la experiencia comparada*. Universidad Iberoamericana-Fundación Konrad Adenauer. México, p. 52.

<sup>521</sup> Ver nota a pie de página #33.

<sup>522</sup> NAVARRO Rodríguez, Fidela (2004). *Op. cit.*, p. 122.

<sup>523</sup> *Ibidem.*, p. 66.

el consenso, ninguno de los miembros impuso criterios, intereses o agendas, elemento que contribuyó a la confiabilidad y la legitimación del resultado que perseguía el grupo conformado heterogéneamente, pero con un argumento con el mismo significado. En este sentido, Ernesto Villanueva señala “...en el seno del grupo se dio prioridad al consenso en lo fundamental...”<sup>524</sup>.

En cuarto lugar, hay que destacar el *carácter apartidista* del Grupo. La no politización ni consiguiente burocratización se logró gracias a dos aspectos. Uno, que los miembros prescindieron de pactos políticos o con grupos de interés que pudiesen comprometer la defensa de la causa y pusiera en riesgo la identificación de la iniciativa como no ciudadana<sup>525</sup>. Y dos, que los miembros del grupo no buscaron pertenecer al aparato burocrático del gobierno, expresando públicamente su decisión de no buscar posiciones dentro del mismo.

En esta dirección, Luna Plá destaca “...los intereses particulares y los distintos enfoques influyeron directamente en el proyecto; sin embargo...el interés máximo sería el del ciudadano”<sup>526</sup>.

Por último, *la estrategia de comunicación* de los académicos y la prensa escrita constituyeron el pilar estratégico del Grupo. La fórmula empleada fue la de los académicos como constructores del mensaje, mientras que los medios eran los difusores y reproductores de dicho mensaje en forma simplificada a todo el público.

Issa Luna identificó dos momentos en el discurso del grupo, el primero, el de la campaña para dar a conocer a la sociedad la importancia de la ley y el segundo, el de la elaboración de la ley, “así el discurso pasó por diversas adecuaciones dependiendo de la audiencia”<sup>527</sup>.

---

<sup>524</sup> *Ibidem.*, p. 66.

<sup>525</sup> Para no enturbiar el carácter ciudadano de la iniciativa, explica Issa Luna, fue el Grupo quien invitó y pidió apoyo para legislar el derecho a la información a los partidos políticos y no viceversa. LUNA Plá, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>526</sup> NAVARRO Rodríguez, Fidela (2004). *Op. cit.*, p. 66.

<sup>527</sup> LUNA Plá, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 83.



La utilización de términos coloquiales como el de “derecho a saber” y “transparencia” se emplearon para dar a conocer la campaña y concienciar a la sociedad, respecto a la importancia de una legislación eficiente que garantizara el acceso a la información (primer momento). Mientras tanto, en la propuesta jurídica se emplearon los términos que por naturaleza, contenido y rigor corresponde a un texto legal para evitar toda ambigüedad y confusión (segundo momento).

c) Aportaciones y trabajo del Grupo

Una de las principales aportaciones del Grupo en base a la cual se construyó su argumento, fue la idea de que la información es un bien público y un derecho humano. En base a ello, es obligación del gobierno garantizar el acceso a la información, dejando claro que la posesión de la información por parte del gobierno no significa que la misma sea de su propiedad. Salvador Nava integrante del Grupo lo explica de la siguiente forma:

...para garantizar el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública, se requiere del principio general que reconoce la propiedad ciudadana de la información; la obligación que tiene toda autoridad (los tres poderes), órganos autónomos, asociaciones políticas y, en general, cualquier persona pública o privada que maneje recursos públicos, de entregar toda la información solicitada por cualquier persona<sup>528</sup>.

A pesar de que el Grupo Oaxaca diseñó su plan de trabajo conforme se intensificaba el debate en torno a la elaboración de la nueva ley, las reacciones que desató el manifiesto (publicado el 25 de mayo) firmado por asociaciones de editores, académicos y más de setenta periódicos del país, desencadenó las acciones posteriores.

La Declaración del Grupo constituyó el *primer paso* hacia la promoción los contenidos mínimos con los que el proyecto de ley debía contar<sup>529</sup>:

---

<sup>528</sup> NAVA Gomar, Salvador (2002). “El derecho de acceso a la información en el Estado constitucional. Apuntes para el caso mexicano”, en: VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa (coord.). *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, Universidad Iberoamericana. México, p. 55.

<sup>529</sup> ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. Cit.*, p. 41.

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3. Establecer sanciones a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.
4. Establecer en un capítulo de la futura ley las excepciones de acceso a la Información y que éstas sean mínimas.
5. Establecer un órgano independiente encargado de resolver las controversias entre los particulares y la autoridad.
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

Posterior a este pronunciamiento, se dio a conocer el borrador de la iniciativa de ley por parte del gobierno en el mes de julio de 2001. En el borrador estaban ausentes los seis elementos de la Declaración, razón por la cual el Grupo puso en marcha un *segundo paso* en su actuación. Creando una Comisión Técnica<sup>530</sup> encargada de elaborar durante los siguientes meses las propuestas en la materia. La Comisión estuvo integrada por académicos y periodistas de amplia experiencia en el tema y además contó con la participación de asociaciones civiles que contribuyeron activamente en apoyo a la campaña. Como resultado de su trabajo, la Comisión del Grupo elaboró un *Decálogo del*

---

<sup>530</sup> La Comisión estuvo integrada por: Roberto Rock, director general adjunto general del diario *El Universal*; Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Universal*; Miguel Bernardo Treviño del *Grupo Reforma*, Genaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón coordinador de *El Informador* y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, Ernesto Villanueva, e Isa Luna Pla, los tres pertenecientes a la *Universidad Iberoamericana*; Salvador Nava Gomar, *Universidad Anáhuac del Sur*; Jorge Islas y Miguel Carbonell, *Universidad Nacional Autónoma de México*. Este último junto con Sergio Elías Gutiérrez del Grupo Reforma, participaron de forma temporal. ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 39-40.

*Derecho a la Información*<sup>531</sup> para explicar cuáles eran los contenidos ideales que debería incluir la nueva legislación, en respuesta a la iniciativa de ley del gobierno.

La Segunda Declaración de Oaxaca, fue presentada públicamente en conferencia de prensa el 30 de septiembre de 2001 y contenía los siguientes principios básicos<sup>532</sup>:

1. El derecho a la información es un derecho humano universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo

El impacto de esta segunda maniobra, impulsó el papel activo de la prensa escrita en la difusión del Decálogo además del espacio que se otorgó a los académicos del Grupo en la prensa escrita. El apoyo recibido en los editoriales y comentarios de reconocidos escritores contribuyeron a la campaña de defensa de la información pública como propiedad de los ciudadanos. Estas acciones contribuyeron al fortalecimiento del Grupo Oaxaca evitando que su participación en el tema se diluyera.

La presión ejercida desde la sociedad y por los medios de comunicación obligó al Ejecutivo a mejorar los estándares de su proyecto legislativo. Razón por la cual el elemento de comunicación constituyó otro de los factores claves del éxito del Grupo, pues el tema tuvo una amplia cobertura, diversificó<sup>533</sup> el mensaje, y mantuvo vivo el debate por

---

<sup>531</sup> Issa Luna explica que la razón de que se elaborara un decálogo es por la facilidad que tendría para la sociedad recordar y comprender la idea. LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 96, nota n°. 198.

<sup>532</sup> ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 45.

<sup>533</sup> Según explica Issa Luna, el mensaje se estructuró en cuatro tipos de discurso, ya que los medios de comunicación participantes eran de amplia cobertura: primero, el *administrativo* enfocado a la transparencia y la rendición de cuentas. Segundo, del *gobierno democrático* referente a la participación ciudadana y toma de decisiones informadas. Tercero, *derechos humanos* es decir, el acceso a la información como derecho fundamental. Y cuarto, el de los *beneficios mediáticos*, mediante el cual se podría exponer los actos corruptos en el gobierno.

medio de las declaraciones de los actores políticos, despertando el interés de la sociedad. Así se capitalizó al máximo el hecho de que parte importante de los integrantes (del Grupo) fuesen profesionales en la prensa nacional (editores en su mayor parte).

Al mismo tiempo que el debate se mantenía abierto en la opinión pública, el Grupo continuó trabajando en lo que posteriormente sería una propuesta de Ley conformada por 48 artículos la cual terminó de redactarse hacia finales de septiembre. Los encargados de la redacción fueron tres miembros de la Comisión Técnica especializados en la materia: Ernesto Villanueva, Salvador Nava y Jorge Islas. Los demás miembros de la Comisión desarrollaron el texto que se nutrió de las aportaciones de expertos internacionales<sup>534</sup> a los que el grupo consultó<sup>535</sup>. Asimismo, se tomaron en consideración algunos elementos de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la Organización de Estados Americanos<sup>536</sup>.

Una vez terminada la propuesta de ley, el *tercer paso* consistió en entregarla a la Cámara de Diputados por medio de la Comisión Técnica del Grupo. Ello podría asegurar que la iniciativa se convertiría en una contrapropuesta formal a la propuesta del Ejecutivo para que ambas pudieran ser estudiadas y contrastadas. El 12 de octubre de 2001 la propuesta (del Grupo) se presentó en el Salón de Protocolo del Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados<sup>537</sup>, Jorge Islas fue el encargado de representar al Grupo y plantear a los legisladores los fines que se buscaban con la propuesta<sup>538</sup>.

---

LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 90.

<sup>534</sup> Entre ellos, Toby Mendel, Kate Doyle y Monroe Price. Luna Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 115.

<sup>535</sup> Además, el Grupo se nutrió de experiencias como la Búlgara donde un grupo de la sociedad civil y expertos, junto con la autoridad del país elaboraron los principios de una ley de acceso a la información que se aprobó en el año 2000. Con ello se tuvo la oportunidad de conocer la forma de ejecutar una iniciativa de este tipo.

BAROUH, Emmy (2002). “Práctica del derecho de acceso a la información en la experiencia comparada”, en: VILLANUEVA Ernesto y LUNA PLA, Issa (coords.). *Op. cit.*, p. 11.

<sup>536</sup> Organización de Estados Americanos (2000) Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción” [recurso electrónico] en [http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate\\_docs/dr\\_alfredo\\_chirino\\_s%C3%A1nchez.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_s%C3%A1nchez.htm), consulta 5 de julio de 2013.

<sup>537</sup> Jorge Islas propuso al Grupo reunirse con el Diputado Armando Salinas, en ese momento Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara, para presentar la propuesta del Grupo. El Diputado se comprometió a promover el contenido del documento entre los miembros de la Comisión en su próxima reunión y así recibir informalmente la iniciativa. Según Juan Francisco Escobedo, para sorpresa de los asistentes a la reunión se incorporaron de forma inesperada la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara (PRI) y el coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, suceso que impulsó más la propuesta.

Dos meses después de presentada la propuesta del Grupo, el Ejecutivo presentó su propuesta de ley en la Cámara de Diputados. Durante el periodo de espera –entre la presentación de ambas iniciativas, el Ejecutivo convocó a foros de consulta pública para incorporar los comentarios de la sociedad civil y expertos, que ya se mencionó anteriormente. La consulta recibió diversas críticas pues se especulaba que la iniciativa del Ejecutivo estaba prácticamente terminada, razón por la cual era innecesario llevar a cabo este evento para incorporar comentarios de forma tardía, ya que existían pocas probabilidades de que dichas aportaciones fueran incluidas en el proyecto de ley<sup>539</sup>. Éstas y otras reacciones<sup>540</sup> se originaron por la información que el subsecretario de Gobernación divulgó en una entrevista, cuando aseguró que el proyecto de ley estaba prácticamente listo, aunque faltaba matizar algunos detalles<sup>541</sup>. Por esta razón, el Grupo Oaxaca reaccionó tomando distancia, no participando en la consulta (aunque dejó la participación de sus miembros a título personal y abierto)<sup>542</sup>. La reacción del Grupo fue percibida –por algunos miembros de la Administración Pública, como desestabilizadora al proyecto del Ejecutivo y orientada hacia el protagonismo de un solo grupo<sup>543</sup>.

A pesar de que el contenido de la iniciativa del gobierno se había enriquecido desde el primer borrador que se filtró en la prensa, algunos aspectos de la iniciativa del Ejecutivo no cumplían con las expectativas del Grupo. Por esta razón, el Grupo decidió dar un *cuarto paso* que consistió en elevar a rango de iniciativa de ley la propuesta ciudadana. Para lograrlo era necesaria la firma de apoyo de los legisladores, ya que en la Constitución

---

ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 59.

<sup>538</sup> Fidela Navarro lista los objetivos: Crear un marco normativo que asegure el acceso a la información pública. Incentivar una cultura de combate a la corrupción. E, incentivar la participación ciudadana, pues en la medida en que la sociedad tenga más información, más participará en asuntos colectivos.

NAVARRO Rodríguez, Fidela (2004). *Op. cit.*, p. 134.

<sup>539</sup> LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 114.

<sup>540</sup> El Grupo Reforma en respuesta al evento publicó en un desplegado el 25 de octubre de 2001 donde decía *No! a la consulta del gobierno*. Posicionamiento que Juan Francisco Escobedo calificó de beligerante y decisivo.

ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 46.

<sup>541</sup> CARBONELL, Miguel. “La estrategia del caracol”. Diario Reforma, del 25 de octubre 2001.

<sup>542</sup> ESCOBEDO, J. Francisco (2002). *Op. cit.*, p. 80.

<sup>543</sup> “Había resistencias internas y el panorama político, polarizado en parte por la intensa actividad del Grupo Oaxaca, parecía inestable”.

LÓPEZ AYLLÓN. Sergio (2005). *Op. cit.*, 14.

Mexicana (artículo 71)<sup>544</sup> no se reconocía el derecho a las iniciativas de ley por parte de los ciudadanos, por ello, la colaboración entre la sociedad civil y el poder legislativo fue básico.

El primer coordinador parlamentario en apoyar la propuesta del Grupo fue Martí Batres del PRD, posteriormente los demás grupos parlamentarios (PRI, PVEM, PT<sup>545</sup> y Convergencia) firmaron la propuesta.

La actuación, organización e influencia, sobre todo, que el Grupo Oaxaca desarrolló en la vida política mexicana constituye un hito, pues por primera vez, una iniciativa proveniente de la sociedad civil consiguió participar en la agenda parlamentaria gracias al apoyo conseguido con los grupos políticos opositores al gobierno<sup>546</sup>. La propuesta del Grupo se transformó en iniciativa de ley el 06 de diciembre de 2001, día en que se presentó ante en el pleno de la Cámara de Diputados<sup>547</sup>.

### 3.2.3. Cabildeo y aprobación de la ley

Fueron tres los proyectos que debían discutirse en la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (en adelante Comisión), el primero el del Diputado Miguel Barbosa del PRD, el segundo la iniciativa del Ejecutivo y el tercero la propuesta ciudadana del Grupo Oaxaca. Sin embargo -de acuerdo a lo explicado por Kate Doyle, con el objeto de simplificar la discusión de los proyectos de Ley, la Comisión decidió adicionar la iniciativa del PRD a la minuta de la iniciativa del Grupo Oaxaca<sup>548</sup> con el fin de centrar la atención en el dictamen de dos proyectos, el del Grupo Oaxaca y del Ejecutivo.

<sup>544</sup> El 09 de agosto de 2012 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el siguiente párrafo al artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: “IV. a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [recurso electrónico] en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/72.htm?s=>, consulta: 10 de julio de 2013.

<sup>545</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT). El listado con nombres de los diputados firmantes se puede consultar en: LUNA Pla, Issa (2009). *Op. Cit.*, p. 116, nota 241.

<sup>546</sup> Adicionalmente, la entonces presidenta de la Cámara de Diputados, Beatriz Paredes firmó la iniciativa del Grupo, suceso que Juan Francisco Escobedo calificó como astuto.

ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>547</sup> Iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria, n°. 895, del 07 de diciembre de 2001.

<sup>548</sup> DOYLE, Kayte (2003). “Acceso a la información en México”, en: Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.). *Derecho de acceso a la información pública en América*, México. Universidad de Occidente., p. 42.

De acuerdo al procedimiento parlamentario, las iniciativas de ley deben dictaminarse en forma simultánea lo cual obliga a los legisladores a negociar un arreglo de posturas entre los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>549</sup>. El secretario de Gobernación Santiago Creel propuso a los diputados –en reunión con la mesa directiva de la Comisión, crear una mesa de negociación para adaptar la propuesta. Al aceptar, los diputados impusieron la condición de que en la mesa participara el Grupo Oaxaca en calidad de expertos, ello significó que por primera vez un movimiento de la sociedad civil fue invitado a participar en el proceso de deliberación interno dentro de la Cámara<sup>550</sup>, formando parte del *Grupo de Trabajo en materia de Transparencia Gubernamental*, cuyo objetivo fue integrar en una sola las iniciativas presentadas<sup>551</sup>.

El debate para ajustar el contenido de la nueva ley se programó para el siguiente período de sesiones de la Cámara el 15 marzo de 2002. Mientras tanto, el riesgo de que pasara el tiempo sin aprobar la ley preocupó al Grupo, que temían que el tema perdiera interés y quedara fuera de la agenda pública. Por este motivo, nuevamente la labor periodística ejerció un rol importante al enfocarse en demostrar a la opinión pública, la necesidad de reglamentar el derecho de acceso a la información al reportar los casos relacionados con actividades corruptas en el país.

Al iniciar las negociaciones del proceso de redacción definitiva de la futura ley se realizó un esfuerzo por evitar que los conceptos fuesen lo menos ambiguos posibles. El Grupo Oaxaca pretendía evitar que en la aplicación de la legislación existiera algún margen de interpretación que permitiera a las autoridades evitar obedecer los principios y premisas de la ley ya que de ser así se pondría en juego la certeza jurídica del instrumento<sup>552</sup>. De acuerdo a los participantes en el proceso, el enfoque de cada propuesta constituyó un elemento de debate ya que el planteamiento del Grupo<sup>553</sup> ponía énfasis en el máximo aprovechamiento del derecho para los ciudadanos mientras que la propuesta del Ejecutivo<sup>554</sup> tenía un enfoque más burocrático, es decir, orientado a atender los costos en

<sup>549</sup> LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 118.

<sup>550</sup> ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 49.

<sup>551</sup> Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, n°. 985-I.

<sup>552</sup> LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 81.

<sup>553</sup> LUNA Pla, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 120.

<sup>554</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. cit.*, p. 36.

los que se incurriría con la implementación de la nueva ley así como el beneficio político que se obtendría de permitir a la población acceder a la información que revelara el actuar del gobierno.

Las discusiones sustanciales en la mesa de negociación estuvieron más enfocadas con la forma (posición) que con en el fondo<sup>555</sup>, principalmente en cinco temas. El primero era el relativo a la configuración del acceso a la información como derecho fundamental –posición del Grupo, o como ley administrativa –posición del Ejecutivo, en ambas la discusión desató posturas encontradas<sup>556</sup> lo que ocasionó que en la ley no se expresara específicamente este asunto. Este primer punto es tan importante que influyó en la incorporación de definiciones básicas en la ley como el término información –por el cual propugnaba el Grupo Oaxaca, en lugar del término documentos que proponía el Ejecutivo<sup>557</sup>.

El segundo tema estuvo relacionado con el alcance de la aplicación de la ley, donde habría de decidir si la ley sería general o federal, asunto estrechamente relacionado con su diseño. Optar por la primera opción implicaba llevar a cabo una reforma constitucional que hiciera valer el instrumento legislativo a todos los niveles<sup>558</sup> del Estado, razón por la que se descartó esa opción. Una vez acordado que la ley sería de carácter federal, la propuesta del Grupo fue que la nueva norma aplicara a los tres poderes de la unión y a los organismos constitucionales autónomos, propuesta ante la cual el Ejecutivo cedió posteriormente. No obstante, los partidos políticos quedaron excluidos, este tema era delicado pues imponer a los partidos políticos como sujetos obligados ponía en riesgo la aprobación de la ley en el

---

<sup>555</sup> Ver anexo II

<sup>556</sup> Sergio López AYLLÓN afirmaba que el carácter reglamentario de una ley no depende de una disposición expresa en ella, mientras que los miembros del Grupo Oaxaca sabían que de establecer la definición del acceso a la información como un derecho fundamental significaría mayores obligaciones al gobierno. Fuentes: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. cit.*, p. 21.

LUNA PLA, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 125.

<sup>557</sup> De acuerdo a la explicación de Issa Luna, incluir en la ley el término documento en lugar del de información permitiría a las autoridades escudarse en la necesidad de que el ciudadano proporcionara el nombre del documento información de la que -en la mayoría de los casos- no se tendría conocimiento y así evitar entregar la información solicitada. LUNA PLA, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 126.

<sup>558</sup> El Grupo Oaxaca desistió de la intención de conseguir una ley general, al considerar que las condiciones políticas del momento no eran aptas para llevar a cabo una reforma constitucional, situación que podría derivar en el fracaso del proyecto. Sin embargo, Escobedo explica que no existían impedimentos constitucionales ni legales para haber optado por una ley general. ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p.63.



Congreso, pues era sabido que ellos intentarían proteger sus intereses<sup>559</sup>. Se determinó entonces, que por medio del Instituto Federal Electoral los partidos políticos entregarían la información referente al uso de los recursos públicos<sup>560</sup>.

El tercer tema era el referente a la delimitación de las excepciones de reserva de la información, las cuales debían proteger la seguridad nacional, la seguridad pública y la protección a la vida privada, donde existían posiciones encontradas en la delimitación de la información que podría reservarse. Primero, porque en su propuesta el Ejecutivo pretendía que toda la información que previamente estuviera considerada por las leyes como reservada así permanecería. Para evitar esta situación, el Grupo desarrolló un esquema de clasificación de la información donde se fijaron criterios específicos de las causas de reserva de la información, propuesta que posteriormente aceptó el Ejecutivo. La segunda discusión dentro de este tema se relacionó con la definición del término seguridad nacional, que se resolvió implementando la prueba de daño<sup>561</sup>. Las causas de reserva de información en el plano de la seguridad son importantes al estar conectadas con asuntos de estabilidad financiera y económica, o al principio de publicidad, todos vinculados con la delimitación de hasta dónde la información pública puede abrirse a los ciudadanos sin atentar contra los tres principios –mencionados al inicio del párrafo, sin vulnerar el derecho a la información<sup>562</sup>.

El procedimiento en el manejo de las solicitudes fue el cuarto tema que se sometió a debate, en esta discusión como en las anteriores existieron puntos de acuerdo y desacuerdo. La necesidad de que el procedimiento de las solicitudes fuese sencillo, de bajo costo, sin justificación del interés de los solicitantes y con la publicación proactiva de información básica, fueron asuntos en los que las dos propuestas coincidieron. Sin embargo, las discrepancias se centraron con dos temas, primero los plazos de entrega de la información. La propuesta del Ejecutivo consideraba veinte días, mientras que la propuesta del Grupo planteó diez, con ello el Grupo pretendía evitar el estancamiento, demora y

<sup>559</sup> No considerar a los Partidos Políticos como sujetos obligados “se trató de una severa restricción fundacional impuesta por los legisladores” no existiendo ninguna otra razón para omitirlos en la ley. ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p.66.

<sup>560</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 11, 2do párrafo.

<sup>561</sup> La prueba de daño se basa en argumentar las razones objetivas o verificables por las cuales divulgar una información particular pueda afectar, poner en riesgo o dañar el interés que se está protegiendo. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). *Op. cit.*, p. 39.

<sup>562</sup> LUNA PLA, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 132.

acumulación de las solicitudes en las oficinas de la administración pública. Segundo, con el fin de evitar el silencio administrativo como herramienta para negar información, el Grupo Oaxaca propuso el concepto de *positiva ficta* que obligaba a la administración pública a entregar la información positivamente dentro de los siguientes diez días hábiles. La postura del Ejecutivo era la contraria, propugnando por la *negativa ficta* en la cual la *no respuesta* a la solicitud de información equivalía a la negativa de la autoridad para proveer la información solicitada. Este último asunto fue una de las grandes fortalezas de la nueva legislación para evitar la opacidad en el acceso a la información.

Finalmente, el último tema de discusión estuvo relacionado con dos temas concernientes al órgano garante de la ley. El primero, vinculado con el procedimiento para elegir a los consejeros del nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública<sup>563</sup> (en adelante IFAI). En este, el Grupo propuso que los integrantes del órgano fueran designados por el Ejecutivo y ratificados por el Legislativo. Sin embargo el Ejecutivo discrepó, argumentando que la atribución correspondía en todo caso a la Cámara de Senadores ya que era inconstitucional que la Cámara de Diputados revisara la propuesta de los candidatos, finalmente se acordó que los comisionados fueran nombrados por el Ejecutivo y que la Cámara de Senadores podría objetarlos por mayoría<sup>564</sup>. La segunda cuestión que originó diferencias entre las iniciativas fue la relacionada con las facultades que deberían atribuirse al instituto. El Grupo propuso que el IFAI pudiera ordenar a los sujetos obligados a cumplir con sus resoluciones y caso contrario adjudicar sanciones por incumplimiento o violación de la ley, no obstante, el Ejecutivo propuso que las resoluciones del órgano no fueran vinculantes y que tampoco contara con autoridad para imponer sanciones, sino sólo la atribución de notificar a los órganos internos de control de cada entidad las infracciones cometidas a la ley<sup>565</sup>, finalmente en el texto legal se impuso la propuesta del Ejecutivo.

El proceso de negociación tomó cinco días, los acuerdos alcanzados rondaron el 99% de los temas incluidos en ambas iniciativas. Juan Francisco Escobedo explica que los temas que no se incluyeron en el dictamen final de la iniciativa de ley fueron: primero, la

<sup>563</sup> Denominado así a propuesta del Grupo Oaxaca. LUNA PLA, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 133

<sup>564</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 34.

<sup>565</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 37, numeral 5 y 10.

omisión de establecer en el artículo 1º de la nueva ley que ésta funcionaría como ley reglamentaria al artículo sexto constitucional –en lo referente al derecho de acceso a la información pública. Segundo, derogar toda disposición vigente –del momento, que contraviniera las disposiciones de la nueva ley. Y tercero, establecer un procedimiento en la elección de los Consejeros del Instituto de Acceso a la Información a partir de la propuesta del Presidente y la ratificación del Congreso<sup>566</sup>.

El dictamen final de la iniciativa de ley se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002 finalizando así el primer paso en el proceso legislativo. El segundo paso, fue enviar a la Cámara de Senadores el documento para su aprobación; sin embargo, una vez que el proyecto se encontró en esta Cámara la aprobación de la ley estuvo en riesgo cuando la promoción de una iniciativa de ley de Protección de Datos Personales –elaborada de forma independiente, complicó la aprobación del dictamen de Ley de Acceso a la Información. La complejidad en el proceso se originó debido a la vinculación existente entre ambas materias ya que en la propuesta para legislar la protección de datos personales duplicaba normas y estructuras burocráticas con la iniciativa en acceso a la información, lo cual podía contribuir a la incertidumbre jurídica. Para evitar la interrupción de la aprobación de la ley de acceso y evitar que la ley de protección de datos se publicara tal como se había presentado, se incluyó en la iniciativa de ley de Acceso a la Información un capítulo de protección de datos. Con ello se logró conseguir el apoyo del grupo parlamentario del PRI<sup>567</sup> para aprobar la ley el día 30 del mismo mes<sup>568</sup>.

De acuerdo a Issa Luna, el triunfo en el proyecto del Grupo residió en la promoción democrática del acceso a la información como derecho. Mientras que el enfoque predominante del Ejecutivo se encaminó hacia los beneficios administrativos y financieros

<sup>566</sup> ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *Op. cit.*, p. 51.

<sup>567</sup> De acuerdo con Sergio López Ayllón, el grupo parlamentario del PRI condicionó su apoyo para aprobar la ley de acceso a la información, demandando que se dictaminará y aprobara la Ley de Datos Personales. Razón por la que se realizaron una serie de ajustes rápidos a esta última con el fin de reducir su posible incompatibilidad con la ley de acceso a la información. Situación que el autor calificó de chantaje.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). *Op. cit.*, p. 26.

<sup>568</sup> Aprobada en primer lectura de la Cámara de Senadores (LVIII Legislatura). Diario de Debates n°. 16, 30 de abril de 2002, [recurso electrónico] en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=58&ano=2&id=10178>

que el gobierno podría obtener. Por esa razón (según explica ella) el discurso –del gobierno, en materia de transparencia se percibió ambiguo y dirigido principalmente a la administración pública, falto de visión hacia la participación de la sociedad<sup>569</sup>. Sin embargo, el elemento que permitió el éxito del Grupo fue la actitud propositiva y no de choque con la Presidencia, donde las críticas –del Grupo al proyecto del Ejecutivo, estuvieron acompañadas de propuestas concretas, evidenciando que el objetivo único del Grupo era fortalecer la legislación del derecho a la información<sup>570</sup>.

### **3.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; y su Órgano Garante**

#### **3.3.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

En el apartado anterior se presentaron algunas de las características de la ley, siendo el fin de dicha exposición presentar las posiciones de los actores que participaron en este proceso y la posterior negociación que dio origen a la LFTAIPG. En esta parte, el objetivo es explicar la constitución y organización de la Ley, la cual está conformada por 64 artículos organizados en cuatro títulos.

En el primero, “*disposiciones comunes para los sujetos obligados*”, se detalla la obligación de los órganos del Estado para poner a disposición de la población la información que les permita conocer las acciones, resultados, estructura y funciones a su cargo además, especifica la obligación de proteger los datos personales en poder de las dependencias.

El segundo “*acceso a la información en el poder ejecutivo federal*”, establece el procedimiento aplicable para solicitar información a los sujetos obligados o en caso de negativa, el procedimiento a seguir con el órgano garante. Además, detalla las características de este último.

El tercero, “*acceso a la información en los demás sujetos obligados*”, se refiere a la

---

<sup>569</sup> LUNA PLA, Issa (2009). *Op. cit.*, p. 79.

<sup>570</sup> *Ibidem.*, p. 89.

obligación de los demás sujetos obligados para crear las instituciones responsables para aplicar e interpretar la ley.

Y, finalmente, el título cuarto, “*responsabilidades y sanciones*”, explica la responsabilidad de las obligaciones establecidas en la Ley o aquellas derivadas del incumplimiento de la misma, las cuales serán sancionadas en correspondencia con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Desde la perspectiva ciudadana, los elementos más importantes de la ley son cuatro<sup>571</sup>. El primero está relacionado con el principio de máxima publicidad –artículo 6, que conforme a la Constitución establece que toda la información que genera cualquier entidad obligada de gobierno, de los tres órdenes (federal, estatal y municipal), así como de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y de los organismos autónomos es objeto de divulgación, a excepción sólo de la información reservada.

Segundo, la universalidad y facilidad de acceso, –artículo 40, cualquier persona desde cualquier lugar puede solicitar el acceso a la información por medios electrónicos, sin necesidad de presentar un documento de identidad. El acceso debe ser facilitado y no obstaculizado por las autoridades.

Tercero, la protección de datos personales, –artículos 20 a 26, sólo el interesado puede tener acceso a sus datos y éstos deben ser confidenciales y no accesibles al resto de las personas. La información confidencial es aquella que las personas entregan a las diferentes dependencias del gobierno y es privada.

Finalmente, la creación de órganos garantes autónomos como el órgano federal y los institutos o comisiones estatales -de transparencia y acceso a la información, que actúan en caso de que se niegue el acceso a la información de las dependencias de la administración pública a los solicitantes, –artículos 49 a 60.

---

<sup>571</sup> Guía para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México, p. 19.

a) Conceptos importantes de la ley

La importancia de detallar lo que se entiende en el texto legal por documentos, información, datos personales, información reservada y seguridad nacional; tiene que ver con el hecho de que se trata de conceptos que si no están bien delimitados, son susceptibles de la manipulación de los sujetos obligados que los interpretan en el momento de ejercer y garantizar el derecho de acceso a la información. Un tema por el que el Grupo Oaxaca pugnó en la mesa de negociación en la que participó con el Ejecutivo<sup>572</sup>, hasta el punto de elaborar una sola propuesta de ley que votarían los Diputados.

Por otra parte la incorporación del término transparencia en la ley –de acuerdo a Juan Pablo Guerrero, se refiere en realidad al acceso a la información del gobierno. No obstante, debemos entender por transparencia aquella información del gobiernos vinculada al marco general de actuación de una agencia que debe estar disponible en todo momento sin que medie una solicitud de información. Siendo toda la demás regulación, la del acceso a la información<sup>573</sup>.

b) Sujetos obligados

La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública determina como sujetos obligados a los tres poderes de la Unión: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República; al Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; y el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Así mismo, contempla los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal, obligados a cumplir con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la

---

<sup>572</sup> Ver notas al pie núm. 77 y 81.

<sup>573</sup> GUERRERO, Juan Pablo (2005). “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI. México, p. 47.

información<sup>574</sup>. Mientras que cada estado de la República cuenta con su ley correspondiente, que a su vez incluye a los tres poderes del gobierno.

c) Procedimiento para acceder a la información

Cualquier persona puede presentar una solicitud de información ante las Unidades de Enlace<sup>575</sup> de cada dependencia, estas últimas están obligadas a auxiliar a los particulares en la elaboración de dichas solicitudes y orientar a los mismos en caso de que la dependencia competente sea otra (art. 40). Si los detalles de la solicitud no son lo suficientemente claros para localizar la información requerida, la Unidad de Enlace podrá requerir al solicitante más datos o corregir los mismos, puesto que son las unidades de enlace el vínculo entre la dependencia y el solicitante (art. 41).

Por su parte, el art. 42 especifica que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. Dicha información se entregará en un plazo máximo de veinte días hábiles a partir de la presentación de la solicitud (art. 44), en caso de que la información solicitada sea reservada, la dependencia deberá remitir de inmediato la solicitud y un oficio con los elementos que fundamenten y motiven dicha clasificación a su Comité<sup>576</sup> que deberá resolver si confirma o revoca dicha clasificación (art. 45). Finalmente toda solicitud y la información otorgada, son públicas y, estarán disponibles por medios electrónicos (art. 46), exceptuando aquellas solicitudes de información que correspondan a datos personales.

No obstante, los demás sujetos obligados<sup>577</sup> tienen la competencia de establecer de acuerdo a lo marcado por la ley, los reglamentos, acuerdos, órganos, criterios y

---

<sup>574</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 3, numeral XIV.

<sup>575</sup> El artículo 28 y 29 de la ley detallan las funciones que deberá cumplir las Unidades de Enlace.

<sup>576</sup> Los Comités de Información se conforman por una Contraloría Interna, el jefe de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia. Las funciones de los Comités se detallan en el artículo 29 y su composición en el artículo 30 de la ley.

<sup>577</sup> Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos

procedimientos que proporcionen a los particulares acceso a la información (art. 61); sin embargo estarán obligados a llevar a cabo un informe anual de sus actividades en la materia (art. 62).

d) Reformas a la ley Federal

Durante la LIX legislatura (septiembre 2003 - agosto 2006) se presentaron 21 iniciativas para modificar la ley federal, resultando dos reformas<sup>578</sup>. La primera se produjo el 11 de mayo de 2004, vinculada al artículo 22 que estipula los casos en los que no se requiere el consentimiento de los individuos para proporcionar sus datos personales. En ese sentido, se derogó la fracción I, referida a la información necesaria para prestar asistencia medica sin autorización del individuo. La segunda reforma, del 6 de junio de 2006, que modificó el artículo 6 de la ley, amplió el principio de máxima publicidad que se deberá de favorecer en la interpretación de la ley, tal como lo establece la Constitución del país y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado<sup>579</sup>.

En 2010, la publicación de Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuya autoridad facultada para llevar a cabo su cumplimiento es el IFAI, condujo a la modificación de los artículos 3, fracciones II –definición de lo que se entiende por Datos Personales, y VII que cambia el nombre del IFAI por *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*; así como la denominación del Capítulo II del Título Segundo de la ley; y finalmente, el artículo 33 donde se especifica la facultad del Instituto para velar los datos personales en poder de las dependencias<sup>580</sup>.

La cuarta modificación de la ley que reformó la fracción X del artículo 7 tuvo como objetivo actualizar todos aquellos artículos que hacían referencia a las Secretarías de Estado, cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo

---

<sup>578</sup> GAMBOA MONTEJANO, Claudia (2007). Transparencia y Acceso a la Información Pública. Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior. Cámara de Diputados. LX Legislatura., p. 3.

<sup>579</sup> Diario Oficial de la Federación, 06 de junio de 2006.

<sup>580</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de julio de 2010.



conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tenían vigencia<sup>581</sup>.

Finalmente, la última reforma publicada el 8 de junio de 2012, modificó el artículo 31 en razón de la expedición de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, se incrementa el listado de instancias que no son sujetas a la autoridad de los Comités de Información, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa<sup>582</sup>.

### **3.3.2. Instituto Federal de Acceso a la Información**

#### **a) Diseño organizacional**

Las atribuciones del IFAI y sus obligaciones, dieron paso al diseño de una institución descentralizada, en materia presupuestal, organizacional, de decisión y operativa<sup>583</sup>.

Estas características son importantes pues al tener un control presupuestario indirecto que no está sectorizado significa que no depende de ninguna Secretaría, gracias a ello puede disponer con cierta flexibilidad de los recursos que le asignan, todo bajo el control normativo de la administración pública federal<sup>584</sup>.

También cuenta con autonomía operativa para decidir respecto de su organización, funcionamiento y reglas internas. Y, por último, su autonomía de decisión garantiza independencia de sus resoluciones y decisiones.

#### **b) Objetivos**

La LFTAIPG establece en su artículo 33 que el objetivo del Instituto (en adelante IFAI) es “promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en

---

<sup>581</sup> Diario Oficial de la Federación, 09 de abril de 2012.

<sup>582</sup> *Ibidem*, 08 de junio de 2012.

<sup>583</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33.

<sup>584</sup> Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2002. Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

poder de las dependencias y entidades”<sup>585</sup>, en síntesis, el IFAI es el órgano encargado de vigilar el correcto cumplimiento de la ley por parte de las más de 250 dependencias y organismos que forman parte de la administración pública federal del país.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el Instituto es la autoridad encargada de resolver las negativas de información a los ciudadanos de las distintas dependencias y entidades. Además sus resoluciones en la materia son definitivas para las dependencias, a pesar de que la ley no concede al instituto poderes para imponer sanciones a dichas entidades que no cumplan con su mandato.

Sin embargo, los objetivos del IFAI establecidos por la ley<sup>586</sup> van más allá, pudiéndose agrupar en tres rubros. Primero, hacia la ciudadanía mediante el conocimiento y resolución de los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes. Asimismo, orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información. Además, establece los lineamientos y políticas generales para el manejo y protección de la privacidad e intimidad de los datos personales, en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública.

Segundo, hacia las dependencias de la administración pública, estableciendo los criterios de clasificación y custodia de información reservada<sup>587</sup> y confidencial; colaborando con el archivo general de la nación en la clasificación y organización de los archivos; informando al órgano interno de control de cada dependencia las presuntas infracciones a la ley y su reglamento que se hayan cometido, en caso de ello elaborará las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento. Adicionalmente, debe proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información; así como, promover y ejecutar

---

<sup>585</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). Art. 33, cap. II.

<sup>586</sup> En base a lo estipulado por el artículo 37 de la ley

<sup>587</sup> La clasificación de información como reservada por motivo de seguridad nacional o pública se establece en base a tres fórmulas: 1. Daño presente, 2. Daño específico y 3. Daño probable, para justificar por qué una información debe permanecer reservada.

TENORIO, Guillermo (2012). Seminario “Las iniciativas en materia de Transparencia”. Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM. 07 de noviembre.

<http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=496&t=5&m=2893&p=1239&par=5>, consulta 24 de julio 2013.

la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Tercero, hacia ambas partes (particulares y dependencias), interpretando y aplicando las normas contenidas en la LFTAIPG, elaborando los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como datos personales. También, publicar un informe anual con los resultados de sus actividades; y elaborar una guía que describirá los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades la cual se difundirá entre servidores públicos y particulares. Finalmente, publica estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta ley.

c) Estructura organizacional del pleno

El IFAI cuenta con autonomía legal, esta naturaleza jurídica le permite a diferencia de otros organismos, estar compuesto por un órgano colegiado de cinco comisionados.

El artículo 34 de la LFTAIPG establece que los comisionados deberán ser elegidos por el poder Ejecutivo y en su caso objetados por el Senado de la República que tiene dicha facultad, tras haber realizado un proceso de revisión de los nombramientos. Una vez aprobados, los comisionados no pueden ser removidos de su cargo por un período de siete años a menos que hayan incurrido en una falta grave. Los requisitos que debe cumplir el candidato a comisionado se encuentran establecidos en el artículo 35 de la ley siendo el más importante, además del relacionado con la experiencia profesional en el área, el que estipula la condición de no haber desempeñado algún cargo público ni de elección popular un año antes de su designación como comisionado, exigencia que garantiza cierto grado de independencia.

Cabe destacar que el ejercicio del procedimiento de objeción se realizó durante la conformación del primer pleno (de los cinco comisionados) del IFAI el 12 de septiembre de 2002. Cumpliendo con el plazo establecido por la ley<sup>588</sup> el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores su propuesta de candidatos para conformar el órgano colegiado, la idea no fue ratificada por completo ya que en un primer dictamen se aprobaron los nombramientos de cuatro de los cinco consejeros y en un segundo dictamen se rechazó el nombramiento

---

<sup>588</sup> El artículo 5º transitorio de la ley establece que “la designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la ley”.

del que debía ser el quinto consejero. Situación ante la cual el Ejecutivo se vio obligado a proponer otro candidato que se aprobó posteriormente<sup>589</sup>.

Dentro de las atribuciones de autonomía de las que se dotó al IFAI está contemplado en el artículo 36 de la ley que sean los mismos comisionados quienes conformen un gobierno colegiado para la institución, eligiendo entre ellos al presidente que se desempeñará en el cargo por un período rotativo de dos años, en un esquema de *primero entre iguales* donde el comisionado presidente funge como coordinador entre el grupo de los cinco y no como autoridad de ellos. El fin de establecer este tipo de administración y/o gobierno tiene que ver con el interés de conseguir equilibrio y objetividad en la resolución de controversias, así como en el interés y estudio de decisiones informadas. Para ello, en base al artículo 37 de la ley, el 24 de diciembre de 2002 el Pleno del instituto aprobó el Reglamento Interior para el funcionamiento del IFAI<sup>590</sup>. La facultad de elaborar su reglamento y normas de operación dotaron de autonomía operativa al instituto pues le ha permitido definir libremente su estructura así como elegir a sus funcionarios.

#### d) Facultad administrativa

Contar con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones es un factor clave, razón por la cual los Comisionados vieron la necesidad de conseguir que el Instituto contara con autonomía presupuestaria. Para ello hicieron una propuesta de elaboración del presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de octubre de 2002, en ella inicialmente habían planteado que la asignación se llevara a cabo por la vía de ramos autónomos tal como existe en otros organismos del Estado<sup>591</sup> sin embargo, ya que hasta 2014 el IFAI no era un órgano con autonomía constitucional, la idea fue rechazada. A pesar de ello, la Secretaría decidió dar carácter descentralizado al IFAI sectorizando su presupuesto en la SECODAM, esta acción quebrantaría el principio de autonomía presupuestaria pues dejaría al Instituto bajo el control de otras Secretarías de la

<sup>589</sup> BALTAZAR, Atzimba y GUERRERO Juan Pablo (2005). “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en: CONCHA CANTÚ, Alejandro y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, coords. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, 1a. reimp. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. p. 42-45.

<sup>590</sup> Marco Normativo IFAI, [recurso electrónico] en:

<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Reglamentos.aspx>, consulta 24 de julio 2013.

<sup>591</sup> Como ejemplos el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

administración pública al depender presupuestariamente de ellas, razón por la cual los Comisionados decidieron agotar otras instancias recurriendo a los medios de comunicación para alertar a la sociedad. Incluso se planteó la renuncia de los comisionados de sus cargos, si no se hacía respetar la autonomía del órgano en esta materia<sup>592</sup>.

La independencia del Instituto con respecto al poder Ejecutivo se garantizó por la composición de su presupuesto, primero mediante la elaboración y establecimiento del monto anual necesario del IFAI para su funcionamiento<sup>593</sup>. Segundo, porque el presupuesto del IFAI sólo puede ser modificado por razones de carácter macroeconómico y presupuestario, y no por razones políticas. Y tercero, el IFAI tiene independencia en la asignación de sus recursos (afectaciones presupuestarias, movimientos entre partidas y capítulos de gasto) y en la operatividad (ejercicio financiero y gasto).

e) Configuración operativa

La estructura administrativa del IFAI se organizó en base a las cuatro funciones que le fueron atribuidas: resolución, vigilancia, promoción y administrativas repartidas entre la Secretaría de Acuerdos y la Ejecutiva<sup>594</sup>. La *Secretaría de Acuerdos* se encarga de dar a los comisionados el apoyo técnico para la integración y solventar los recursos sobre negativas que se presenten, también es responsable de elaborar los lineamientos para la clasificación, catalogación y conservación de archivos y documentos en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los lineamientos para la protección de los datos personales. Por último, tiene la responsabilidad de integrar los documentos y el orden del día de las sesiones del Pleno y realizar las actas correspondientes

Por su parte, la *Secretaría Ejecutiva* se encarga de conducir las relaciones del Instituto con otros sujetos, debe elaborar y ejecutar las políticas de vigilancia a las dependencias y entidades, así como remitir las comunicaciones al Órgano Interno de Control de cada dependencia, respecto a las presuntas infracciones de servidores públicos.

---

<sup>592</sup> BALTAZAR, Atzimba y GUERRERO Juan Pablo (2005). *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>593</sup> Monto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá integrar sin cambios al Presupuesto de Egresos de la nación que aprueba la Cámara de Diputados.

BALTAZAR, Atzimba y GUERRERO Juan Pablo (2005). *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>594</sup> *Ibidem.*, p. 61.

Esta Secretaría responsable de elaborar y ejecutar políticas de capacitación a servidores públicos y la corrección de datos personales. Tiene a su cargo el diseño de mecanismos de coordinación con los demás poderes y órganos del país, así como con la sociedad para difundir el derecho de acceso a la información. La Secretaría Ejecutiva está obligada a asesorar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes de acceso a la información o la interposición de recursos. Finalmente, se encarga de elaborar y conducir las políticas de administración interna del IFAI.

Sin duda, se avanzó mucho en este campo, pero quedaron otras cuestiones no menos importantes pendientes. Al concluir su visita oficial en México en agosto de 2003, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos expresó su preocupación al considerar que el principio de la máxima publicidad y transparencia establecido en la ley no era estrictamente seguido por el Poder Legislativo, puesto que eran las Cámaras las que se daban a sí mismas la reglamentación, siendo estas diferentes. Además, también hizo notar que el Poder Judicial estableció –por el acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación #9/200, ciertas disposiciones que podrían poner en riesgo el acceso a la información dado que se permite como regla general considerar cierta información como reservada en asuntos penales o familiares durante un largo plazo. Y finalmente, también mostró cierta preocupación al saber que ciertos órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos se habían negado a otorgar información, ya que éste órgano ha interpretado la ley sobre los propios principios de lo estipulado en la ley de transparencia<sup>595</sup>.

Nuevamente en su informe 2010, la misma Relatoría volvió a señalar su preocupación en relación a la falta de un órgano de supervisión que haga cumplir a los poderes judicial, legislativo, y órganos autónomos la ley en la materia<sup>596</sup>.

---

<sup>595</sup> Organización de Estados Americanos. Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio [recurso electrónico] en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=269&IID=2#\\_edn7](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=269&IID=2#_edn7), consulta 15 de enero 2013.

<sup>596</sup> Organización de Estados Americanos. Informe especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. [recurso electrónico] en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/paises.asp>, consulta 25 de julio 2014.

### 3.4. Reflexiones finales

A pesar de que el origen de la reforma constitucional de 1977 tuvo como propósito llevar a cabo reformas en el ámbito electoral, el resultado fue la consolidación del derecho a la información. Si bien en un principio el objetivo fue dar a los partidos políticos la atribución de contar con espacios mediáticos para difundir sus propuestas, el resultado final fue el establecimiento del derecho a la información como derecho individual, a través del que las personas pueden conocer el cumplimiento de las funciones de la autoridad y cómo manejan los recursos públicos.

La iniciativa de reglamentar el derecho a la información (ya mandatado en el artículo sexto constitucional) se originó debido a la coyuntura del año 2000, en un proyecto proveniente del Ejecutivo, cuyas características restrictivas dieron paso a un involucramiento social que pocas veces ha tenido los resultados que observamos, es decir, la incidencia de grupos civiles que apoyados por miembros del poder legislativo perfeccionaron el contenido de la legislación.

Importa no olvidar que el desarrollo del proceso que derivó en la creación de la ley Federal de Acceso a la Información Pública fue muy circunstancial, ya que representó una ventana de oportunidad para los tres grupos distintos de actores que formaron parte del proceso. Primero, para el Presidente, porque durante su candidatura los temas de lucha contra la corrupción y transparencia se convirtieron en el centro de su campaña, pretendiendo diferenciarse de las administraciones anteriores caracterizadas por su retórica en estos temas, como lo demostró S. Morris en su investigación<sup>597</sup>.

Segundo, que la motivación de los legisladores de la oposición, particularmente los priistas que aún conservaban buena parte de su representación en las cámaras legislativas, era mejorar su imagen ante la población tras haber perdido la Presidencia de la República, desempeñando un papel de oposición que le permitiera legitimarse.

Tercero, tres sectores distintos de la sociedad civil que supieron organizarse para lograr influir en la toma de decisiones del gobierno desempeñando un rol preponderante pero además, apropiándose del tema no sólo durante el proceso de creación de la ley sino

---

<sup>597</sup> MORRIS, Stephen (1992). *Op. cit.*

también en etapas futuras tal como se demostrará en capítulos posteriores.

Es posible identificar éste resultado como una coyuntura crítica, a través de la cual la creación de la institución que garantiza el acceso a la información y la transparencia ha generado nuevas secuencias que han afectado procedimientos de la administración pública, entre ellos la obligación de publicar información de manera proactiva y además, la responsabilidad de otorgar información a las personas en forma reactiva, es decir una vez que éstas la solicitan expresamente. La creación de esta institución y de su normativa representa un cambio importante pero no dramático, ya que no ha logrado afectar las trayectorias que durante mucho tiempo han caracterizado a la administración pública del país. Empero, sí constituye una nueva herramienta que pueda amenazar equilibrios ya establecidos desde hace varias décadas, razón por la cual consideramos que quienes en su momento avalaron la creación de ésta institución y de su ley (los poderes Ejecutivo y Legislativo), no dimensionaron los posibles resultados de ésta, puesto que sus prioridades se situaron en el contexto inmediato y de corto plazo (ya explicadas en párrafos anteriores), arrojando en esta ocasión un resultado positivo que garantiza un derecho individual amplio.





# **CAPITULO IV:**

## **Ejercicio del derecho de Acceso a la Información**

Institucionalización y características



#### **4.1. Situación del acceso a la información a nivel nacional desde una perspectiva general**

Aunque México es reconocido a nivel internacional por tener una sólida y progresiva Ley de Acceso a la Información a nivel federal<sup>598</sup>, en la realidad nacional éste derecho ha distado de ser homogéneo. Los datos cuantitativos que presentaremos en este capítulo corresponden únicamente a las solicitudes de información destinadas a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal (en adelante APF). No obstante, en la primera parte se presentará una breve radiografía hasta el año 2013 de la realidad del DAI en todo el país, apoyándonos en diversos estudios e informes.

En la segunda parte del capítulo presentaremos la situación del acceso a la información a nivel federal por ser de interés y afectación a toda la República, además se eligió ese caso específico ya que el número de solicitudes que recibe la Administración Pública Federal<sup>599</sup> en comparación con la cantidad de solicitudes de los estados a nivel individual<sup>600</sup> es muy abundante y un referente a nivel nacional, siendo nuestro el objetivo mostrar un panorama representativo del derecho de acceso a la información en el conjunto de México.

Finalmente, en la tercera parte del capítulo nos enfocamos en el caso particular del tratamiento y respuesta de seis dependencias a las solicitudes de información, de las 247<sup>601</sup> que componen la APF, en las que recae la vigilancia de temas políticos (Presidencia de la República y SEGOB), seguridad y justicia (SEDENA y PGR) y económicos (Secretaría de Economía y SHCP).

---

<sup>598</sup> University College London [recurso electrónico] en: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/mexico>, consulta 10 de julio 2014.

<sup>599</sup> Integrada por la oficina de la Presidencia, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo, los organismos descentralizados, las empresas paraestatales, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, las auxiliares de crédito, y los fideicomisos. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1. Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre 2013.

<sup>600</sup> Métrica de la transparencia (2010). Centro de Investigación y Docencia Económica., p. 200.

<sup>601</sup> En 2013 el IFAI evaluó a 247 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. 11º Informe de actividades IFAI, p. 65.

Los problemas que afronta el acceso a la información en el país son varios, entre los más importantes destacan los ya denunciados desde 2005 en la Declaración de Guadalajara firmada por autoridades estatales y apoyada por los diferentes órganos garantes en la materia y, aquellos que un año después refirieron los trabajos de investigación de organizaciones civiles del país, puesto que en 2006 cuatro estados aún no contaban con su respectiva Ley de Acceso a la Información<sup>602</sup>.

El *Índice de Evaluación de las Leyes Estatales* fue de los primeros estudios que evaluaron la garantía del DAI de acuerdo al contenido de las leyes. Además, analizó los patrones y características de la entrada en vigor de la legislación de acceso a la información vinculado con los actores políticos estatales ya que interesaba conocer la disparidad entre la aprobación de las leyes de cada estado y su contenido. Uno de sus hallazgos permitió entender que “los Congresos estatales no sólo tienden a aprobar las leyes de transparencia hacia el final de sus periodos, sino que también toman provisiones en sus artículos transitorios para que éstas entren en vigor hacia el final del periodo del gobernador en turno o, incluso, hasta el inicio del siguiente gobierno”<sup>603</sup>, evitando así entregar información relacionada con su gestión.

En relación a los contenidos de las leyes, éste índice, al igual que el de la Métrica de la Transparencia 2007<sup>604</sup>, señalaron que existían en el país distintas combinaciones del DAI, mostrando por un lado buenas leyes y malas prácticas, malas leyes y voluntad política para informar a las personas así como excelente atención al solicitante a la par que negativas reales para entregar documentos<sup>605</sup>.

Aunque dicha situación se podría explicar, ya que hacia noviembre de 2007 no

---

<sup>602</sup> Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco.

<sup>603</sup> En total 14 Congresos estatales (que representa al 50% de las leyes aprobadas hasta 2006) fijaron plazos para que hasta el fin de la administración en turno (Durango, Nayarit, Nuevo León, Estado de México y Querétaro) o hasta el gobierno siguiente (Colima, San Luis Potosí, Quintana Roo, Veracruz, Puebla, Tamaulipas, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur) entrase en vigor la respectiva ley de acceso a la información. GUERRERO G., Eduardo & RAMÍREZ, Leticia (2006). “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en López A. Sergio coord. *Democracia, transparencia y constitución: propuesta para un debate necesario*. UNAM, México, p. 85 y 114.

<sup>604</sup> Los resultados comprendió en total la evaluación de 264 páginas electrónicas, la visita a 185 dependencias, 466 solicitudes de información y el análisis de 326 respuestas, todo ello a los tres niveles de gobierno en los ámbitos federal, estatal y municipal. Métrica de la transparencia 2007., p. 34.

<sup>605</sup> Métrica de la transparencia (2007). Centro de Investigación y Docencia Económica., p. 60.

todas las leyes (de los 32 estados) habían entrado en vigor<sup>606</sup>, esta situación prevaleció “en el periodo posterior a la primer reforma constitucional pues no hubo un cambio significativo en comparación con el período previo 2002-2007” (Alejandro González, entrevista personal. Ciudad de México 11 de junio 2014).

Tres años después esta misma situación la expuso la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos que en su informe 2010 denunció que

“El marco jurídico e institucional que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. En este sentido, existen desafíos tanto normativos como prácticos para la garantía efectiva del derecho de acceso a la información a nivel local”<sup>607</sup>.

Ese mismo año (2010), el *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* (IDAIM) elaborado por Fundar, evaluó el desarrollo del marco normativo de las leyes de cada estado con base en los principios constitucionales de 2007 y reveló que éstos no se habían cumplido del todo y que en algunos casos se habían implementado peor que en otros<sup>608</sup>; esto significa que las disparidades en el contenido de las leyes estatales varían en un grado tal que en algunos estados ciertas dependencias, unidades administrativas, entidades, órgano u organismo del Estado o municipios, partidos políticos, eran sujetos obligados ante la ley mientras que en otras regiones del país no, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

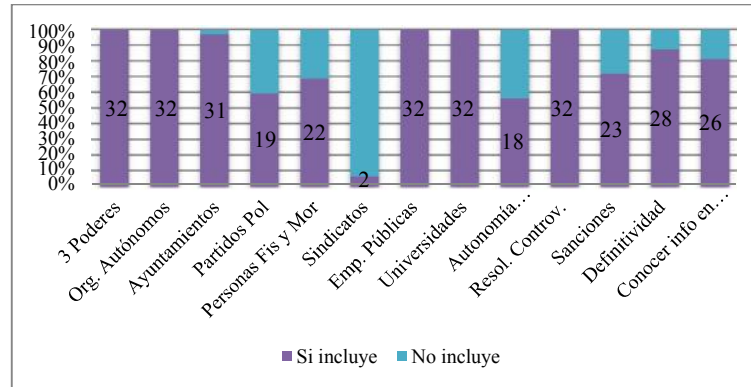
---

<sup>606</sup> Métrica de la transparencia (2007). *Op. cit.*, p. 9.

<sup>607</sup> FUNDAR Centro de análisis y Artículo 19 (2010). *Índice del Derecho de Acceso a la Información de México*, p. 97.

<sup>608</sup> La heterogeneidad encontrada fue inquietante ya que la mejor ley obtuvo una calificación de 0,89 de 1 mientras que la peor obtuvo 0,36. De las 33 leyes existentes en el país más de la mitad (17) obtuvieron una nota menor a 0,60. FUNDAR Centro de análisis (2014). *Índice del Derecho de Acceso a la Información de México*, p. 6.

**Gráfico 2.** Sujetos obligados que se incluyen en las Leyes Estatales



Fuente Elaboración propia en base a IFAI (2013)<sup>609</sup>

La segunda edición del mismo índice (2014) evidenció que la desigualdad del DAI persistió a pesar de que entre los años 2010 y 2014 se reformaron 25 leyes estatales, incumpliendo con el objetivo –de la reforma constitucional de 2007 que pretendía homogeneizar las condiciones mínimas del acceso a la información en el país. De este modo los resultados del índice en 2014 expusieron que la heterogeneidad de las leyes limitan en ciertos casos la garantía del derecho mientras que en otros lo amplían, ejemplo de esta disparidad se puede encontrar en el contenido de una misma ley como la del estado de Sinaloa a cuyas *disposiciones normativas*<sup>610</sup> el IDAIM les dio una nota regular de 0,60 mientras que su *diseño institucional*<sup>611</sup> fue malo alcanzando una calificación de 0,37.

Justamente en el análisis del contenido de las leyes que hace el IDAIM predominó la clasificación de los contenidos deficientes para garantizar el acceso a la información de acuerdo a los estándares internacionales<sup>612</sup>.

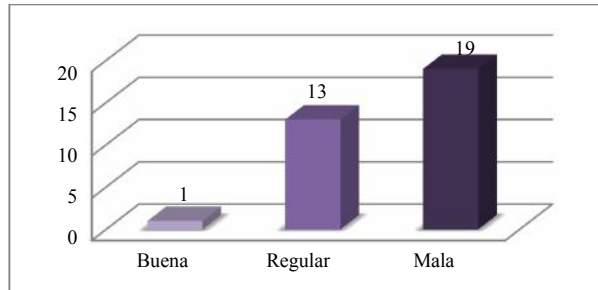
<sup>609</sup> Instituto de Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2013). *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación*. México.

<sup>610</sup> Establecen las bases y principios que determinan la interpretación de la ley.

<sup>611</sup> Califica los preceptos de la ley relacionados con el órgano garante, su autonomía, funciones y órganos internos de revisión.

<sup>612</sup> TERRAZAS T., Renata (2014). *Op. cit.*, p. 12.

**Gráfico 3.** Evaluación de las Leyes Estatales de acceso a la información respecto a sus contenidos<sup>613</sup>



Fuente. Elaboración propia en base a IDAIM (2014)

En suma, a partir de los distintos análisis llevados a cabo a lo largo de la primera década de implementación del acceso a la información ha sido posible constatar que todos han coincidido en identificar las debilidades que enfrenta este derecho y que han persistido a lo largo de los años, de acuerdo a lo que podemos observar en la siguiente tabla.

**Tabla 1.** Debilidades del DAI denunciadas en la primera década de su puesta en marcha

Debilidades encontradas durante la primer década del DAI en México	Declaración Gdl (2005)	ELE (2006)	Métrica de la transparencia (2010)	IDAIM (2014)
Heterogeneidad en el marco normativo a nivel nacional	✓	✓	✓	✓
- Cobertura de las leyes respecto a los sujetos obligados		✓	✓	✓
- Expeditez	✓			✓
- Definitividad de las resoluciones			✓	
- Facilidad en el acceso para los ciudadanos	✓	✓	✓	✓
Autonomía plena de los Órganos Garantes a través de la composición de sus miembros	✓	✓	✓	✓
Atribuciones de los Órganos Garantes para dar cumplimiento a las observaciones de la ley e imponer sanciones	✓	✓	✓	✓
Calidad de la información gubernamental y ejercicio proactivo	✓		✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

<sup>613</sup> En conjunto existen 33 leyes que regulan el acceso a la información en México de las cuales, treinta y una corresponden a cada uno de los Estados de la República, una al Distrito Federal y la última que rige a los tres poderes de la Unión a nivel federal.



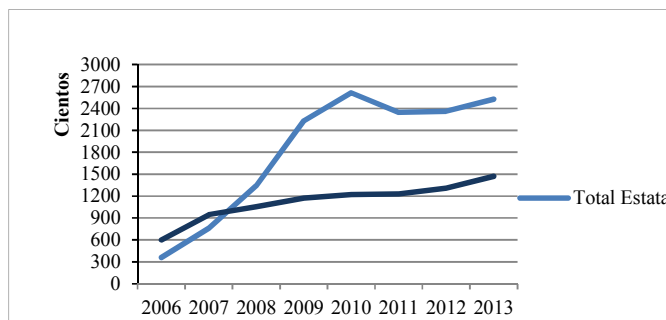
## 4.2. El acceso a la información en la APF

El referente que ha sentado México en materia de acceso a la información a nivel internacional se lo debe en buena medida a la ley federal en la materia, pero principalmente al desempeño de su órgano garante, el IFAI, que a lo largo de su primera década llevó al máximo su autonomía operativa y de decisión (Jacqueline Peschard, entrevista personal. Ciudad de México 30 de mayo 2014) pues la autonomía integral exigía convertirlo en un órgano constitucional autónomo.

No obstante, la realidad ha evidenciado que aunque el órgano garante contase con dicha autonomía las desigualdades en el contenido de la ley constituyen un problema a resolver. Por ejemplo, en 2006 el IELE encontró que en lo referente a la incorporación de los sujetos obligados y sus responsabilidades, la ley estaba por debajo de la media nacional<sup>614</sup>, ya que en el caso de los partidos políticos 16 leyes estatales ya los incluían en 2006 como sujetos obligados directos, denotando la necesidad de ampliar la cobertura de la ley. En sentido contrario, la parte positiva del análisis identificó que el desempeño del IFAI en facilidad de acceso y observancia de la ley se encontraba por arriba de la media nacional, garantizando el ejercicio y cumplimiento de la ley a través de las facultades de vigilancia del órgano<sup>615</sup>.

Si comparamos la suma de las solicitudes de acceso en los primeros años de la institucionalización del DAI en los estados de la Federación contra aquellas solicitudes dirigidas a la APF encontramos que las dependencias federales fueron las más consultadas en el país.

**Gráfico 4.** Solicitudes de información a nivel Nacional y Federal



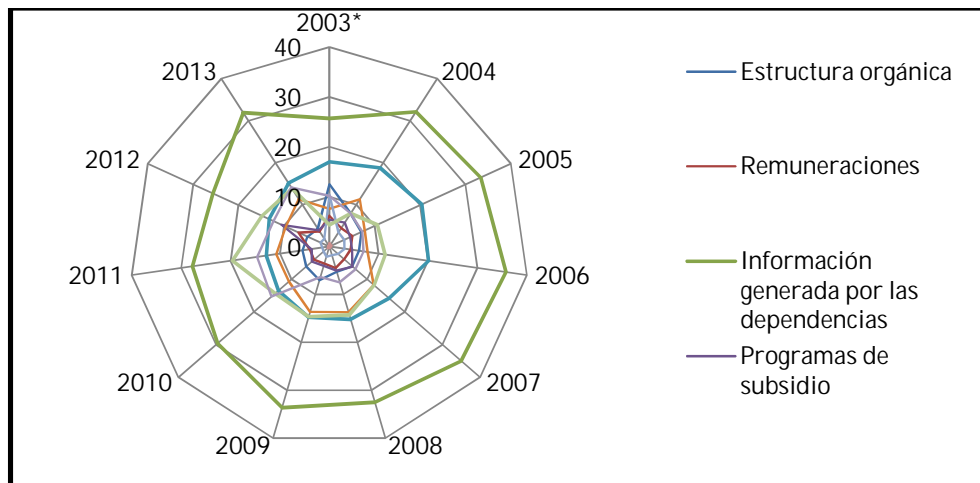
Fuente: Elaboración propia en base a Institutos estatales de transparencia e IFAI

<sup>614</sup> GUERRERO G., Eduardo y RAMÍREZ, Leticia (2006). *Op. cit.*, p. 87.

<sup>615</sup> *Ibidem*, p. 98 y 99.

El interés de los solicitantes en el ámbito federal tiene que ver con los recursos que se les asignan pero también con la puesta en marcha de políticas públicas y decisiones que se orientan al resto del país<sup>616</sup>. De acuerdo a los informes de labores del IFAI enviados al Congreso de la Unión las temáticas de las solicitudes de información se han concentrado históricamente en diez categorías, siendo tres las más frecuentes<sup>617</sup>. La primera es la información que generan las dependencias –contiene la información referente a trámites, concesiones, estadísticas y resultado de encuestas, representando el 31,2%. En segundo término, se solicita información de las actividades de las instituciones –vinculado con agendas de trabajo, resultados de actividades y agendas de los servidores públicos, lo que equivale al 16%. Y en tercer lugar el 12,5% de las solicitudes se orientan a la esfera de los datos personales –que incluye información sobre servidores públicos y/o padrones de beneficiarios de programas gubernamentales.

**Gráfico 5.** Histórico anual de la temática de las solicitudes a la APF



Fuente: Elaboración propia en base a 10º y 11º Informes de actividades IFAI.

<sup>616</sup> En 2014 a través de los recursos asignados a las Secretarías de Estado se canalizó alrededor del 65% de su presupuesto a los Estados. DOF 3 de diciembre 2013, y Transparencia presupuestaria [recurso electrónico] en:

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Rendicion\\_de\\_Cuentas#Como\\_entender\\_el\\_gasto](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Rendicion_de_Cuentas#Como_entender_el_gasto), consulta 29 de agosto 2014.

<sup>617</sup> Para consultar el resto de las categorías ver anexo III en cuadro 5

#### 4.2.1. Metodología del periodo presentado

Como se pudo observar en el gráfico 3, a lo largo de la primera década del ejercicio del acceso a la información se ha mantenido la tendencia al alza de las solicitudes de información, empero, lo interesante es conocer la forma en que se ha dado respuesta a éstas, cuáles son las dependencias más consultadas y cuántas de las peticiones de información han derivado en una revisión por parte del órgano garante a las respuestas otorgadas, ello a petición del solicitante. Asimismo, expondremos brevemente los casos en los que las dependencias han procurado incumplir con los mandatos del IFAI y en los que se iniciaron investigaciones para determinar si los sujetos obligados incurren en faltas al momento de garantizar el acceso a la información de las personas.

Este análisis que comprende el periodo 2003-2013 permitirá exponer una radiografía del contexto en el que se ha desarrollado el DAI en el ámbito federal –que es uno de los casos más conocidos tanto a nivel nacional como internacional.

La información presentada se divide en tres tipos de indicadores relacionados con la ejecución y garantía del DAI: primero a través de la entrega de la información por medio de las solicitudes, segundo por medio de la fiscalización del órgano garante y tercero, en base a la supeditación de los sujetos obligados.

La recopilación de la información referente a las solicitudes de información se llevó a cabo por dos vías, la primera a través de las bases de datos abiertos que se encuentran en el sistema de información Infomex<sup>618</sup> en el apartado “solicitudes y respuestas por periodo” que permite acceder a la compilación de las solicitudes por año a la APF. No obstante, ya que ésta información se encontraba actualizada hasta octubre de 2013 fue necesario complementarla a través de una segunda herramienta, vía una solicitud de información al IFAI en la que se requirió un listado de las solicitudes recibidas a nivel federal hasta el 31 de diciembre de 2013<sup>619</sup>.

De esta forma el resultado de la compilación de las solicitudes recibidas por las distintas dependencias de la APF entre el 23 de junio 2003 hasta el 31 de diciembre 2013 resultó un universo total de 1.021.470 solicitudes de información.

---

<sup>618</sup> <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/homeOpenData.action>

<sup>619</sup> Solicitud de información #0673800087514, 09 de junio 2014.

Por otra parte, la recopilación de la información referente a los recursos de revisión presentados por los solicitantes ante el IFAI se realizó únicamente vía solicitudes de información a este organismo puesto que en la sección de datos abiertos de Infomex sólo se encontró información disponible a partir de mediados del año 2007. De los datos proporcionados por el IFAI, se consideraron 52.096 expedientes que derivaron en recurso de revisión<sup>620</sup>.

Finalmente, la información inherente a los casos en los que algunas dependencias han incumplido las resoluciones del IFAI o han llevado a cabo acciones que vulneren el DAI, se obtuvo a través de los Informes anuales de Labores que éste organismo entrega al Congreso de la Unión y mediante las bases de datos del IFAI referentes al cumplimiento de las resoluciones y las vistas a los Órganos Internos de Control<sup>621</sup>.

#### 4.2.2. Solicitudes de Información

La plataforma electrónica Infomex permite a las dependencias auto-clasificar sus respuestas a las solicitudes pudiendo elegir entre trece categorías<sup>622</sup> que a su vez se engloban en dos rubros, *terminales* –donde se entrega o no la información, e *intermedias* – en las que se solicita mayor información al solicitante para continuar con el proceso y dar respuesta al requerimiento<sup>623</sup>. Las respuestas intermedias cuentan con un plazo de tres meses para que el solicitante otorgue la información requerida por la dependencia, una vez cumplido este plazo si no se recibe respuesta la solicitud se desestima. Siendo así, interesa observar el volumen de solicitudes en las que se responde positiva o negativamente a las peticiones, es decir, cuántas respuestas son terminales; y asimismo conocer en cuántas más se solicita información adicional a los solicitantes, con el fin de reconocer de forma inicial si la APF tiende a la entrega y apertura de la información en su poder.

---

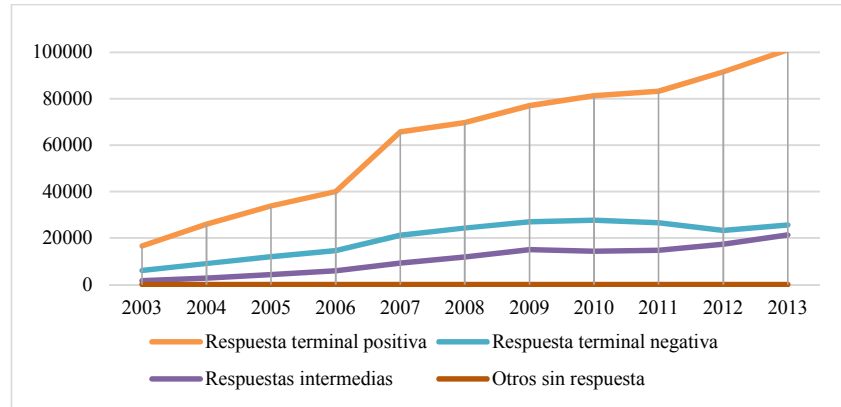
<sup>620</sup> El total de expedientes que se reflejan en la base de datos del IFAI cuenta 52.658 de los cuales 564 no se tomaron en consideración al no existir información que los vincule a ninguna solicitud de información. Solicitud de información #0673800101914, 30 de junio 2014.

<sup>621</sup> IFAI, acceso a la información pública, cumplimiento de resoluciones [recurso electrónico], en: [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/AIP-Cumplimientos-de-Resolucion.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Cumplimientos-de-Resolucion.aspx)

<sup>622</sup> Los trece tipos de respuesta se encuentran en listados en el anexo III, cuadro 6

<sup>623</sup> Correo electrónico, Dinorah Ugalde. Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, IFAI, 18 de junio 2014.

**Gráfico 6. Tendencia de respuesta a las solicitudes**



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Uno de los primeros resultados visibles en los datos presentados en el gráfico 5, nos permite observar que las respuestas terminales positivas continúan al alza. Sin embargo, si examinamos la proporción de este tipo de respuesta contra el total de las solicitudes por año, es posible distinguir que el promedio anual de esta categoría se ha mantenido estable durante el periodo 2003-2013 con un promedio de alrededor del 67%. En una observación detallada de las respuestas que conforman esta categoría, pudimos observar que *la entrega de información en medio electrónico* continúa en ascenso mientras que las notificaciones de entrega física de la información han disminuido levemente.

Tipo de respuesta	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrega de información en medio electrónico	53%	53%	55%	56%	59%	57%	57%	57%	59%	63%	62%
La información está disponible públicamente	12%	12%	7%	6%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Notificación de envío	1%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Notificación lugar y fecha de entrega	1%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	2%	2%	1%
<b>Total anual</b>	<b>68%</b>	<b>69%</b>	<b>67%</b>	<b>66%</b>	<b>68%</b>	<b>66%</b>	<b>65%</b>	<b>66%</b>	<b>67%</b>	<b>69%</b>	<b>68%</b>

\* Porcentaje respecto al total de solicitudes recibidas en el año

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

A pesar de la tendencia positiva que representa el hecho de que en más del 60% se entregó la información al solicitante, importa no olvidar que de acuerdo a *Fox et al.*, en 2008 el IFAI llevó a cabo un estudio piloto para vigilar en qué medida los organismos

proporcionan la información que se les solicita, los resultados mostraron que el 17% de las respuestas clasificadas como positivas no entregaron la información requerida<sup>624</sup>. En un esfuerzo similar por identificar hasta qué punto una de las dependencias más consultadas respecto a temas de narcotráfico en el país (PGR) entregaba efectivamente la información que el solicitante le requería, Almanzar, Aspinwall, y Cow encontraron que en la muestra de los 37 recursos de revisión que la autoridad resolvió revocar o modificar, en el 40,5% de esos casos, las respuestas habían sido positivas, sin embargo, su contenido o era incompleto, o la agencia se declaraba incompetente, o resolvía que la información era inexistente. Lo que reveló que la institución clasificó premeditadamente sus respuestas como positivas, cuando en realidad no entregaba la información negándosela al solicitante<sup>625</sup>. Esta realidad demuestra la necesidad de contar con un sistema efectivo en el que el órgano garante pueda vigilar que las respuestas positivas efectivamente entreguen la información solicitada y que no se conviertan en una simulación que nutre las estadísticas pero deteriore la garantía del DAI.

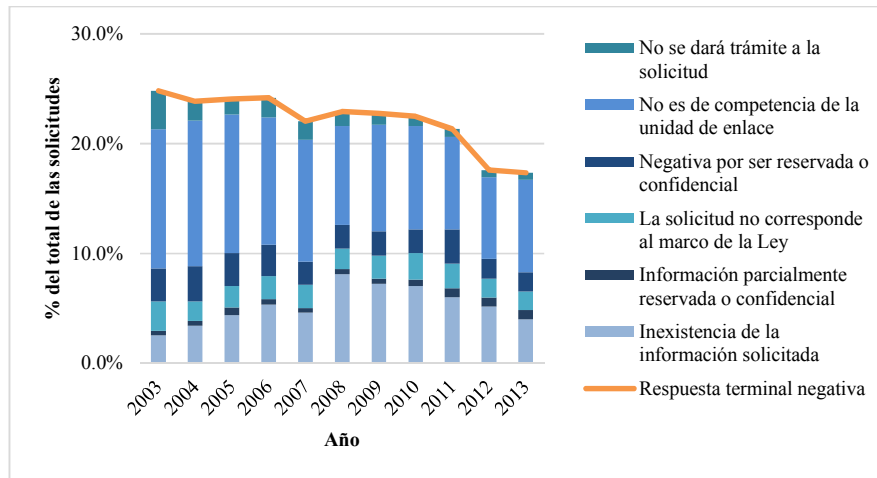
En relación a las respuestas terminales negativas, la tendencia en los últimos tres años ha sido en términos generales a la baja, tras el periodo relativamente constante que mantuvo los primeros ocho años; sin embargo, al observar a detalle cada una de las respuestas que componen esta categoría identificamos distintas realidades. Por ejemplo, la respuesta *no corresponde al marco de la ley* se ha proporcionado en forma estable (2%) a lo largo del periodo estudiado (2003-2013), en igual circunstancia la respuesta *negativa para dar trámite* a la solicitud se ha entregado de forma estable (1%) en los últimos seis años; finalmente, otro caso es el de la respuesta que indica la *reserva de información* que en los últimos cuatro años (2010-2013) se ha otorgado en la misma proporción (1%).

---

<sup>624</sup> FOX *et al.* (2011). “Delivering Transparency: To What Degree Does the Mexican Government Respond to Public Information Requests?” *Gestión y política pública*, CIDE, 20(1). México, p. 26-28.

<sup>625</sup> ALMANZAR, ASPINWALL & CROW (2015). *Working paper*. “What Happens to Freedom of Information in Times of Crisis? The Case of Mexico in the War on Drugs”. México.

Gráfico 7. Proporción de las respuestas terminales negativas



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Otro escenario que han revelado los datos es la propensión a la baja de respuestas como la *inexistencia de información* que tras haber alcanzado su máximo nivel en 2008 – tal como denunciaron Guerrero y Bookman<sup>626</sup>, ha menguado a partir del año 2011. A pesar del declive que ha sufrido el argumento de inexistencia de la información, –al ser la segunda respuesta negativa, la tendencia de la respuesta negativa mayormente entregada (*no es de competencia de la unidad de enlace*) mantiene una trayectoria irregular que si bien ha disminuido en relación a los primeros años de la institucionalización del DAI, también se incrementó entre 2012 y 2013; ello representa una señal de alerta que exige evaluar este tipo de respuestas para descartar que las distintas dependencias puedan escudarse en el argumento de la incompetencia para negar sistemáticamente información.

<sup>626</sup> De acuerdo a los autores, en 2008 aproximadamente una de cada diez respuestas (8.208 veces) se argumentó inexistencia de la información. GUERRERO y BOOKMAN (2009). “Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico’s Freedom of Information Act”, *Mexican Law Review*, vol. 1, n°. 2, Enero – Junio, p. 49.

**Tabla 3. Proporción de las respuestas terminales negativas por año**

Tipo de respuesta	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inexistencia de la información solicitada	2%	3%	4%	5%	5%	8%	7%	7%	6%	5%	4%
Información parcialmente reservada o confidencial	0.4%	0.4%	1%	1%	0.4%	0.5%	0.5%	1%	1%	1%	1%
La sol. no corresponde al marco de la Ley	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Negativa por ser reservada o confidencial	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%
No es de competencia de la unidad de enlace	12%	13%	13%	12%	11%	9%	10%	9%	8%	7%	8%
No se dará trámite a la solicitud	3%	2%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
<b>Total anual</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>22%</b>	<b>23%</b>	<b>23%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>18%</b>	<b>17%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

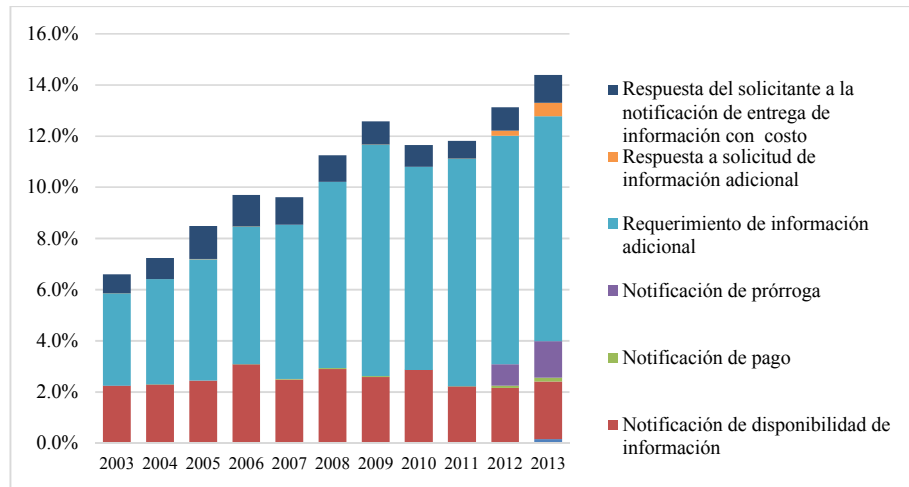
Por último, la creciente tendencia de las dependencias a solicitar mayor información a los interesados a través de las respuestas intermedias, representa una señal de alarma pues la proporción de este tipo de respuesta se duplicó pasando del 7% en 2003 al 14% en 2013. Además, al reflejarse esta evolución en las estadísticas, se puede establecer que finalmente la solicitud se desechó por falta de réplica del interesado y que la información solicitada no fue entregada. A partir de esta realidad es posible deducir la existencia de dos escenarios, el primero y más evidente, es que la falta de respuesta por parte del solicitante se debe al desconocimiento de la información requerida ya que la respuesta intermedia mayoritaria es la de *requerimiento de información adicional* misma que en los últimos tres años ha alcanzado el 9%.

Por otra parte, el segundo escenario puede estar relacionado con una eventual práctica por parte de las dependencias para negar de manera indirecta la información, extendiendo el proceso y complicándolo (burocratizándolo) para el solicitante. Esta última hipótesis se puede respaldar si rescatamos los casos (previamente expuestos) en los que existe una intensión de no entregar la información como el argumento de inexistencia o las malas auto-clasificaciones de entrega de información, apoyada en una falta de cultura hacia la transparencia de los burócratas, tal como lo demostró la encuesta realizada por el IFAI a los funcionarios públicos en 2007<sup>627</sup>.

<sup>627</sup> Realizada a más de 1.221 funcionarios federales, la encuesta reveló que los motivos para que los funcionarios *protejan* la información (o crean que la negación se justifica) son: que el acceso a la



**Gráfico 8.** Entrega de respuestas intermedias



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

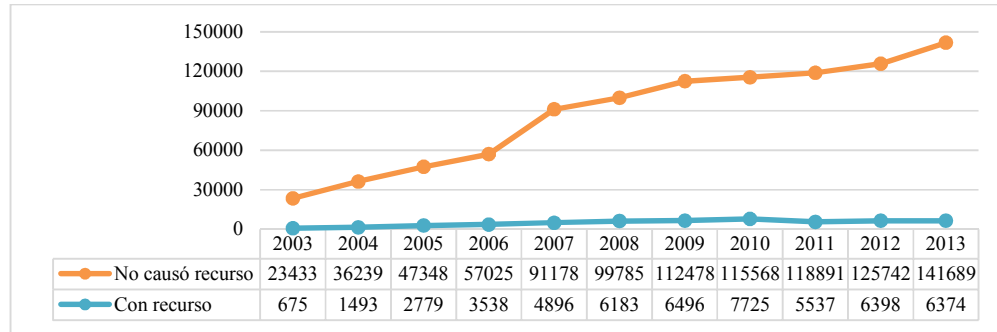
#### 4.2.3. Recursos de revisión

Aunque los recursos de revisión son la herramienta que permite a los solicitantes mostrar su disconformidad ante el órgano garante respecto a las respuestas que las dependencias les entregan, la proporción de estos casos en relación al número de solicitudes recibidas durante el periodo (2003-2013) tan sólo alcanzó el 5% –en promedio. Ello a pesar de que en los primeros ocho años el número de los recursos se mantuvo en crecimiento constante pasando del 2,8% en 2003 al 6,3% en 2010 –cuando llegó a su punto máximo; no obstante, en los últimos tres años la cantidad de recursos ha decrecido en forma constante hasta el 4,3% en 2013.

información se convierta en un negocio (62%), que se den ventajas “indebidas” a algún solicitante (58%), que la información pueda ser utilizada para atacar a su entidad (48%) o que se generen mayores costos para su entidad (47%).

IFAI/CETA (2007) “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de la transparencia y el acceso a la información”, presentación final en power point, pag 26 [recurso electrónico] en: [http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/presentacion\\_PublicaEstudioCultura.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/presentacion_PublicaEstudioCultura.pdf), consulta 22 de agosto de 2014.

**Gráfico 9.** Solicitudes a la APF que causaron recurso de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Al observar la proporción en que se entrega cada una de las respuestas con respecto al total de los recursos de revisión que se interpusieron en el periodo, fue posible advertir que existe una tendencia de proporcionalidad entre el porcentaje del total de las solicitudes y el de los recursos de revisión en algunas respuestas. Por ejemplo, la *entrega de información por medio electrónico* representa en total el 58% de las respuestas entregadas durante el periodo en proporción similar, el total de los recursos interpuestos a esa respuesta corresponden al 52%. Esta misma realidad se puede identificar en cinco respuestas más<sup>628</sup> (aunque minoritarias).

**Tabla 4.** Respuestas más entregadas y más recurridas

Respuestas más entregadas				Respuestas más recurridas				
	Tipo de respuesta	# Solicitudes	% en Rel. al total de las Sol.		Tipo de respuesta	# Recurso	% en Rel. al total de las Sol.	% en Rel. a los Rec.
<b>Entrega de información en medio electrónico</b>	Positiva	597,553	58%	Entrega de información en medio electrónico	Positiva	27,001	3%	52%
<b>No es de competencia de la unidad de enlace</b>	Negativa	97,480	10%	Inexistencia de la información solicitada	Negativa	6,846	1%	13%
<b>Requerimiento de información adicional</b>	Intermedia	77,980	8%	Negativa por ser reservada o confidencial	Negativa	5,335	0.5%	10%
<b>Inexistencia de la información solicitada</b>	Negativa	57,872	6%	No es de competencia de la unidad de enlace	Negativa	3,769	0.4%	7%
<b>La información está disponible públicamente</b>	Positiva	50,202	5%	La información está disponible públicamente	Positiva	2,507	0.2%	5%
			<b>87%</b>					<b>87%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

<sup>628</sup> Las respuestas son: Información está disponible públicamente, Notificación de envío, Notificación lugar y fecha de entrega, Información parcialmente reservada o confidencial y Notificación de disponibilidad de información.

En la tabla 4 se muestra que no todas las respuestas con mayor número de recursos de revisión son a su vez las respuestas más entregadas, así lo demuestran las respuestas de *inexistencia* y *negativa* de información, las cuales representan el segundo y tercer lugar con más recursos de revisión.

El desarrollo de los recursos de revisión en términos cuantitativos nos permite identificar qué clase de respuestas no están cumpliendo con las peticiones de información de los solicitantes, asimismo permite conocer el sentido en el que la autoridad toma sus decisiones para resolver dichos recursos, ya que en los primeros cinco años de actuación del IFAI el 40% de los fallos ordenaron a las dependencias cambiar o modificar sus respuestas. Posteriormente, en 2008 algunos académicos<sup>629</sup> identificaron que a pesar de que en los casos de negativas de información el IFAI continuaba alineándose con los solicitantes, también lo hacían con más frecuencia con las dependencias<sup>630</sup>, puesto que ese año –2008– las resoluciones del Instituto favorecieron en mayor medida a los organismos ya que el 20% las respuestas de las instituciones se confirmaron y además el 48,5% se resolvieron de forma, es decir, se consideraron no presentados o fueron sobreseídos<sup>631</sup>.

Sin embargo, al observar los casos de las tres respuestas más recurridas presentadas en la tabla anterior, se observó una diversidad en las sentencias del IFAI, ya que en el caso de la respuesta más dispensada –*entrega de información en medio electrónico*– el fallo más recurrente a las dependencias durante el periodo fue el de modificar su respuesta (22,4%). Mientras que en el segundo caso –*inexistencia de la información*– fue al contrario ya que en el 36,7% de las resoluciones del periodo, el IFAI confirmó dicha respuesta. Finalmente en el tercer caso –*negativa por ser reservada o confidencial*– el 26,9% de los casos el IFAI revocó la respuesta de la dependencia.

---

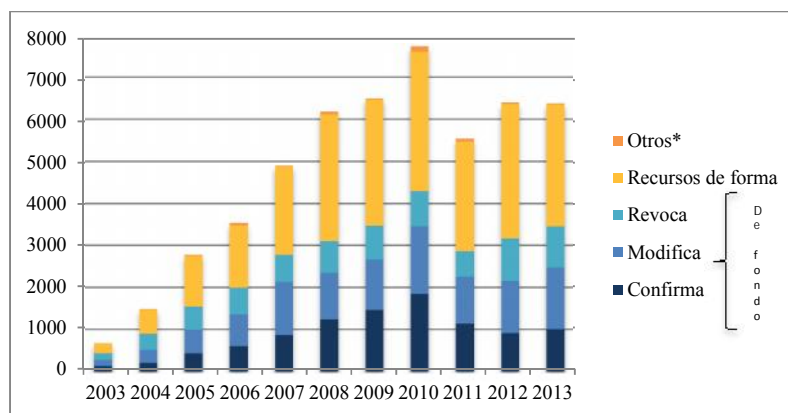
<sup>629</sup> Guerrero y Bookman (2009). *Op. cit.* Véase también Fox et al. (2011). *Op. cit.*

<sup>630</sup> Fox et al. (2011). *Op. cit.*, p. 54.

<sup>631</sup> Los recursos son *desechados* cuando –de acuerdo al artículo 57 de la LFTAIPG– se hayan presentado fuera de tiempo, el Instituto haya resuelto anteriormente el recurso respectivo, se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o que ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún medio de defensa interpuesto por el recurrente. Se tienen por *no presentados* cuando el solicitante no otorga al IFAI mayor información respecto a la queja. Y se *sobreseen* cuando de acuerdo al artículo 58 no procede, el solicitante desiste o fallece.

Nuestro análisis nos permitió identificar que a lo largo del periodo estudiado 2012 ha sido el que en menor medida el órgano garante ha resuelto los recursos de revisión a favor del solicitante, ya que tan sólo en ese año el 49,9% de los recursos interpuestos se resolvieron *de forma*, lo que significa que se desecharon.

**Gráfico 10.** Tendencia anual de las resoluciones a los recursos



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Si a esta clase de resoluciones (de forma) le sumamos las resoluciones en las que el IFAI *confirmó* la respuesta de la dependencia, entonces encontramos que los años 2008 y 2009 continúan siendo los que favorecieron en menor medida a los solicitantes alcanzando el 68,6% de los casos en los que el órgano garante resolvió a favor del sujeto obligado.

Siendo así, los datos muestran un panorama en el que cabe señalar; primero, el número de recursos de revisión ha bajado en los últimos tres años a pesar del continuo incremento de las solicitudes de información. En segundo término, si los altos porcentajes de recursos de revisión se mantienen en respuestas negativas cuya distribución es menor tal como se reflejó en las respuestas de inexistencia (13% respecto del total entregado) y la negativa (22,5%), se hace necesario vigilar cómo continúan resolviéndose dichos casos, pues durante el periodo 2003-2013 prevaleció en los fallos de los recursos a ambas respuestas la improcedencia –al ser desechados. Por ello, existe la necesidad de llevar a cabo un análisis particular al respecto que nos permita verificar que ésta no es una vía empleada por las dependencias para no entregar información o para retrasar los procesos de entrega.

Por último, si a esto añadimos que los recursos de revisión que se desechan, sobresean o confirman, mantienen niveles altos esto puede sugerir la existencia de posibles problemáticas. Primero, que existe un desconocimiento por parte de los individuos para solicitar correctamente información. Segundo, que las personas no tienen confianza en la institución y por ello los recursos han decrecido. Y tercero, que efectivamente el órgano garante se está alineando cada vez más con las dependencias de la administración pública. No obstante, queda por resolver si la razón tiene que ver con cuestiones ajenas al derecho la información o con el hecho de que verdaderamente los sujetos obligados han aprendido a responder a las solicitudes por lo cual los casos recurridos no tienen bases para formular un reclamo.

#### 4.2.4. Cumplimiento de las dependencias

De acuerdo a lo establecido por el artículo 56 de la LFTAIPG en los casos en que el Pleno del órgano garante advierta –durante la sustanciación del recurso de revisión– una posible responsabilidad<sup>632</sup> por parte de los servidores públicos ordenará en la resolución del recurso dar vista al Órgano Interno de Control (OIC) competente para que éste lleve a cabo una investigación que permita comprobar la existencia de alguna irregularidad administrativa.

**Gráfico 11.** Vistas anuales a los OIC



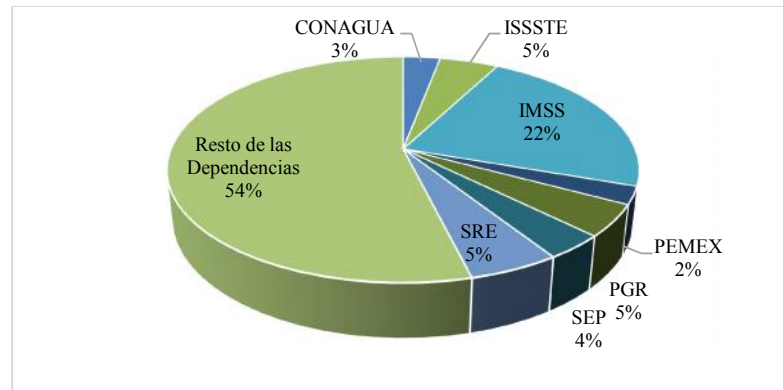
Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Vistas Órganos Internos de Control<sup>633</sup>

<sup>632</sup> Las responsabilidades administrativas que contempla la ley son el mal uso, negligencia, dolo o negación intencional de la información en su poder, o entrega de información reservada, entre otras. Artículo 63 de la LFTAIPG.

<sup>633</sup> Actualizado al 14 de julio 2014 [recurso electrónico] en: <http://inicio.ifai.org.mx/Cumplimientos/Vistas%20Organos%20Internos%20de%20Control-%20Actualizado%20al%204-julio-2014.pdf>

En su informe de actividades 2014, el IFAI informó que de las vistas presentadas en 2013, tan solo el 15% de las investigaciones concluyó ese mismo año —es decir 3 de 20 casos<sup>634</sup>. Destaca que a lo largo del periodo 2003-2013, la institución reportó haber entregado un total de 397 vistas a los OIC de los cuales tan sólo el 5,6% derivó en sanciones al servidor público. Otro dato interesante es que el 46% de las vistas lo concentran 7 dependencias de la APF; empero, un porcentaje distintivo pertenece al IMSS, que representa por sí sola el 22%.

**Gráfico 12.** Dependencias con más vistas (periodo 2003-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Vistas Órganos Internos de Control

Al analizar estos datos y compararlos con las instituciones que reciben mayor cantidad de recursos de revisión, fue posible observar que, en efecto, siete de las diez primeras dependencias en recibir más recursos de revisión, son también parte de grupo de las primeras diez a las que el IFAI dio vista a los OIC por presuntas irregularidades a la garantía del DAI de los solicitantes, tal como se puede ver en la siguiente tabla.

<b>Tabla 5.</b> Las diez dependencias que reciben más recursos de revisión y más vistas a los OIC					
Recursos de revisión de los solicitantes			Vistas a los OIC del IFAI		
<u>Dependencia</u>	#	%	<u>Dependencia</u>	#	%
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	7911	15%	<b>IMSS</b>	<b>89</b>	22%
Secretaría de la Función Pública (SFP)	2087	4%	SRE	21	5%
Secretaría de Educación Pública (SEP)	2043	4%	<b>ISSSTE</b>	<b>19</b>	5%
Procuraduría General de La República (PGR)	1746	3%	<b>PGR</b>	<b>18</b>	5%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	1575	3%	<b>SEP</b>	<b>14</b>	4%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	1515	3%	CONAGUA (CNA)	12	3%

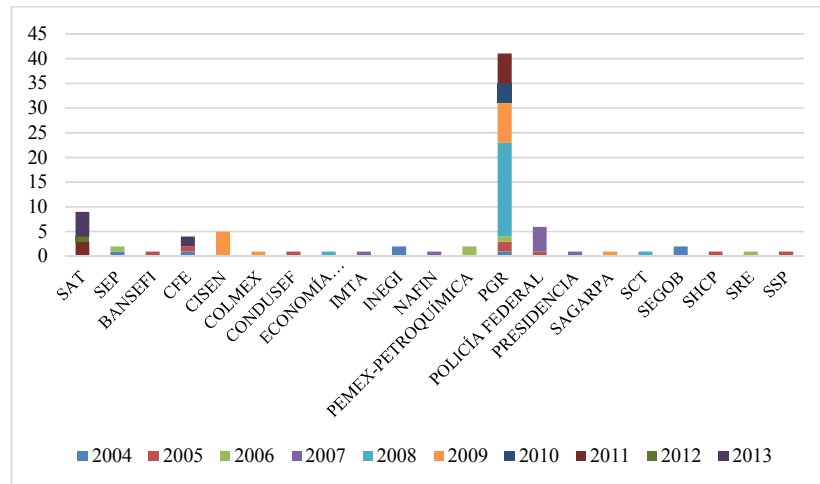
<sup>634</sup> IFAI 11° informe de actividades, p. 62

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	1443	3%	PEMEX	10	3%
Secretaría de Salud (SSA)	1418	3%	SSA	8	2%
Servicio de Administración Tributaria (SAT)	1259	2%	SHCP	8	2%
Instituto Nacional de Cancerología (INCAN)	1100	2%	SFP	8	2%
% del total de los recursos		42%	% del total de las vistas		52%

Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Vistas Órganos Internos de Control

En relación al cumplimiento de las resoluciones, ya que el IFAI no cuenta con las atribuciones para imponer sanciones a las dependencias que incumplan con sus fallos en términos del artículo 92 fracción I del reglamento de la LFTAIPG, la herramienta con la que cuenta el Instituto es denunciar ante la Secretaría de la Función Pública los casos de inobservancia a las resoluciones de los recursos de revisión. En este sentido, la dependencia con mayor número de denuncias es la PGR que concentra el 48% del total de las imputaciones y cuyo máximo se sitúa en el año 2008, ello vinculado a la tendencia de la dependencia en clasificar información pública bajo el argumento de seguridad nacional de acuerdo a los hallazgos de Guerrero y Bookman (2009)<sup>635</sup>.

**Gráfico 13.** Denuncias ante la SFP por incumplimiento del mandato del IFAI



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Cuadro de Denuncias por Incumplimiento<sup>636</sup>

<sup>635</sup> Guerrero y Bookman (2009). *Op. cit.*, p. 49.

<sup>636</sup> Actualizado a 2014 [recurso electrónico] en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Cumplimientos/Cuadro%20de%20denuncias%20por%20Incumplimiento%202014.pdf>

Aunque la cantidad de denuncias a lo largo del ejercicio del DAI (2003-2013) es reducido, ya que el total de las mismas suma 85 en proporción al número de sentencias del IFAI que los sujetos obligados si cumplen. Tampoco debemos perder de vista que del total de las denuncias, tan sólo en diez, la SFP determinó imponer sanciones que afectaron a 12 funcionarios públicos<sup>637</sup>. Ésta situación ha llevado a investigadores como Fox *et al.* a sostener que:

*“parece haber un problema de conflicto de intereses en el régimen de acceso a la información ya que el organismo responsable de aplicar las sanciones (SFP) por el incumplimiento de los mandatos del IFAI, es a su vez una de las Secretarías que más se resiste a responder las solicitudes de información y una de las más renuentes a acatar los mandatos del IFAI”*<sup>638</sup>.

Esta realidad se comprueba a través de los datos que provee el IFAI, donde la SFP es una de las diez dependencias cuyo OIC ha recibido más vistas y que además, es la segunda dependencia a la que más recursos de revisión se interponen (alcanzando el 4% del total de los recursos); no obstante, destaca el hecho de que no se ha denunciado por incumplimiento a las sentencias del IFAI.

Este contexto permite corroborar la denuncia que hicieron los investigadores respecto a la existencia de conflicto de intereses, ya que la falta de sanciones impuestas a las dependencias denunciadas pone en evidencia la necesidad de que sea el mismo órgano garante el que cuente con la facultad de hacer cumplir sus mandatos.

#### **4.3. Caso particular. El acceso a la información en seis dependencias del gobierno federal**

Aunque las seis dependencias elegidas para el estudio de caso particular no son las seis más consultadas en términos de solicitudes de información, si son de las más importantes respecto a temas políticos y de decisión, de seguridad y financieros, por ello y

---

<sup>637</sup> IFAI 11° informe de actividades, p. 63

<sup>638</sup> FOX et al. (2011). *Op. cit.*, p. 55.



ya que interesaba tomar una muestra de aquellas entidades que manejan información sensible y que además en cada uno de sus contextos representa parte del poder del Estado, fue que se eligieron los datos que se presentan en este apartado al igual que en el anterior (4.2) forman parte de las bases de datos consultadas en Infomex a través de la sección de datos abiertos y complementadas con las solicitudes mencionadas previamente en el mismo apartado.

#### 4.3.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP

En los primeros once años del ejercicio del DAI en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de dirigir la política económica del gobierno federal en materia financiera, fiscal y de gasto, entre otros<sup>639</sup>, recibió un total de 30.912 solicitudes, que se han incrementado gradualmente cada año. Aunque la tendencia de las respuestas a dichas solicitudes se dirige mayoritariamente hacia la entrega de la información, representando el 54% del total de las respuestas, no obstante, la negativa alcanza un alarmante 41%.

**Tabla 6.** Respuesta terminal que otorgó la SHCP a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)

Información Proporcionada	Total	Información Denegada	Total
Entrega de información en medio electrónico	11.694	No es de competencia de la unidad de enlace	10.213
La información está disponible públicamente	3.355	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	322
Notificación de envío	303	Inexistencia de la información solicitada	1.610
Notificación lugar y fecha de entrega	512	Negativa por ser reservada o confidencial	481
Notificación de disponibilidad	926	No se dará trámite a la solicitud	169
		Información parcialmente reservada o confidencial	2
<b>Gran total</b>	<b>16.790</b>		<b>12.797</b>

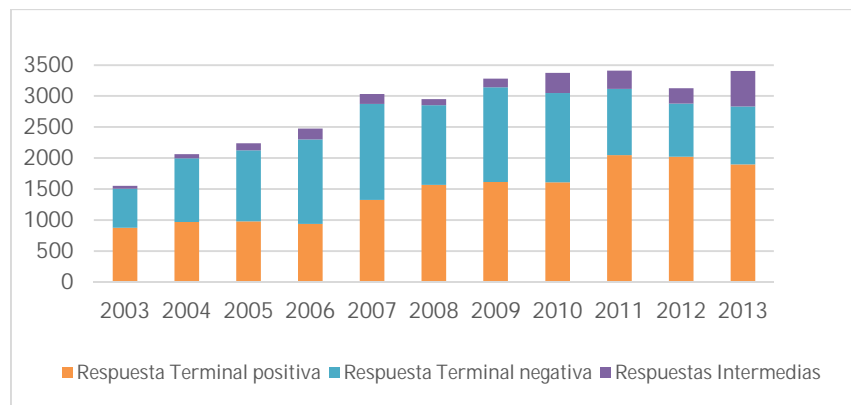
Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514.

El año en que la dependencia recibió más solicitudes de información fue el 2011, con 3.411, seguido por 2013, con 3.407. Tal y como se muestra en la siguiente gráfica la respuesta mayoritaria durante el periodo es la entrega de información en medio electrónico que alcanzó un 38% en promedio, no obstante el argumento de la no competencia se

<sup>639</sup> Misión y visión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Paginas/visionMision.aspx>

mantiene en un porcentaje cercano al 33%. En el desglose anual de la tendencia de las respuestas es posible identificar que la respuesta *no es de competencia* se entregó mayormente en el periodo 2004 a 2007, mientras en los últimos tres años la entrega de información en medio electrónico ha sido mayor. Si esta última respuesta la sumamos a la de *información disponible públicamente*, que también ha incrementado desde 2008, encontramos que la suma de ambas representan el 49% del total de las respuestas.

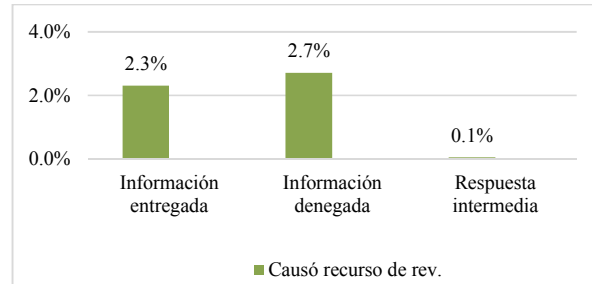
**Gráfico 14.** Respuestas anuales entregadas por la SHCP



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514.

Aunque tan sólo el 5,1% de las respuestas que se han entregado en el periodo han derivado en un recurso de revisión. La mayor parte de éstos corresponden a las respuestas negativas; empero, el margen de diferencia entre los recursos interpuestos a las respuestas negativas y positivas es mínimo, pues al observar de forma individual qué respuesta es la más recurrida encontramos que la *entrega de información por medio electrónico* representa el 30% del total de los recursos del periodo, inmediatamente seguida por la respuesta negativa de la no competencia que alcanza el 29,5%.

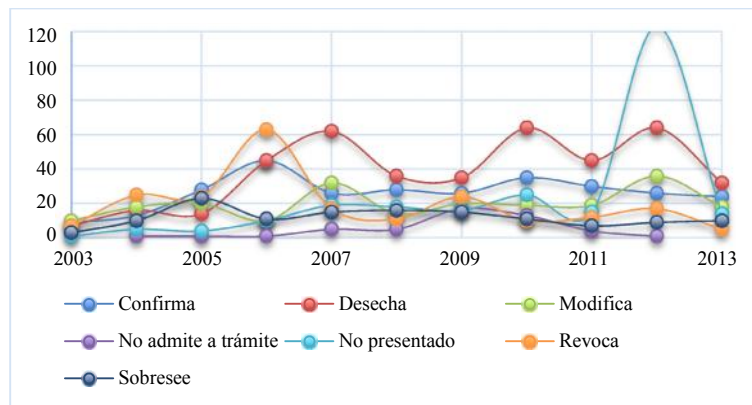
**Gráfico 15.** Tipo de respuesta que causó recurso de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Si observamos la información de los recursos interpuestos de forma anual es posible identificar que el año 2012 ha sido en el que más quejas se han interpuesto (llegando al 9% del total de las solicitudes), un dato más interesante aún es que gran parte de éstas quejas han sido a las respuestas positivas *información disponible públicamente* con 141 casos y *entrega de información en medio electrónico* con 58.

**Gráfico 16.** Resolución anual de los recursos de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Al estudiar la forma en que el órgano garante ha resuelto los recursos de revisión interpuestos a ésta Secretaría, hemos podido dar cuenta de la alta tasa que alcanzan las respuestas de forma (54%) principalmente a través de su desechamiento, principalmente en 2010 y 2012; además, en el mismo año 2012 los recursos no presentados alcanzaron su máximo. Por otra parte, los fallos de fondo a los recursos obtuvieron el 46% durante el periodo. De ellos, la *confirmación* de la respuesta otorgada por la dependencia fue la

primera, seguida por la orden de modificar y revocar las respuestas de la dependencia, estas dos últimas representan el 27% del total de los recursos interpuestos.

#### 4.3.2. Secretaría de Gobernación – SEGOB

La Secretaría de Gobernación es la dependencia responsable del desarrollo político del país, contribuyendo a las relaciones del Poder Ejecutivo Federal, los otros poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno teniendo como objetivo garantizar el Estado de Derecho<sup>640</sup>. El total de solicitudes que recibió la dependencia entre 2003 y 2013 suma 21.814, manteniéndose en un crecimiento constante en los primeros nueve años. No obstante, el año con mayor número de solicitudes fue 2013. Aunque la tendencia de las respuestas es principalmente la entrega de la información (47,5%) el total de las respuestas negativas también representa un porcentaje importante (40,5%).

**Tabla 7.** Respuesta terminal que otorgó la SEGOB a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)

Información Proporcionada	Total	Información Denegada	Total
Entrega de información en medio electrónico	6.926	No es de competencia de la unidad de enlace	4.286
La información está disponible públicamente	2.158	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	2.031
Notificación de disponibilidad	569	Inexistencia de la información solicitada	1.553
Notificación de envío	368	Información parcialmente reservada o confidencial	355
Notificación lugar y fecha de entrega	352	Negativa por ser reservada o confidencial	338
		No se dará trámite a la solicitud	288
<b>Gran total</b>	<b>10.373</b>		<b>8.851</b>

Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

De la tabla anterior podemos observar que la respuesta mayoritaria a las solicitudes es la *entrega de información en medio electrónico* que representa el 32% de las respuestas del periodo, seguida por la negativa *no es de competencia de la unidad de enlace* con el 20%<sup>641</sup>. En este sentido, si bien la respuesta mayoritaria es también la que más recursos de revisión recibe, destaca que la segunda respuesta con más denuncias ante el órgano garante no es la de *no competencia* sino la de *inexistencia de la información* que alcanzó el 17%

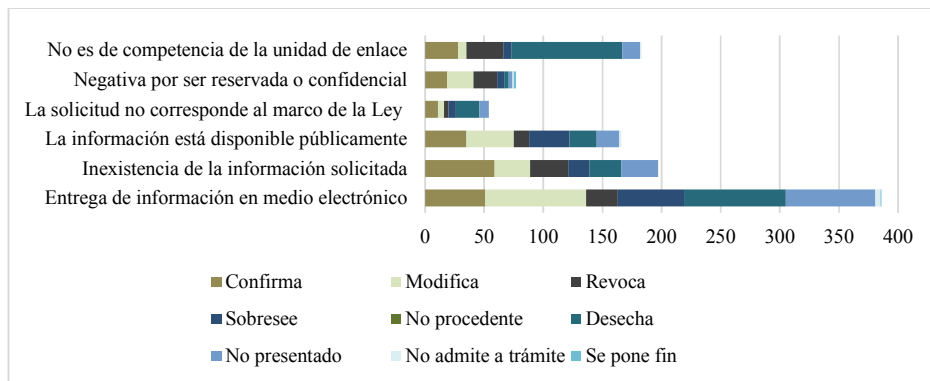
<sup>640</sup> Misión y visión de la Secretaría de Gobernación en:

[http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Mision\\_OM](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Mision_OM)

<sup>641</sup> Para conocer el resto de la distribución de las respuestas consultar el gráfico del anexo III, gráfico 35.

del total de los recursos recibidos durante el periodo estudiado, aunque el total de las respuestas que derivó en recursos de revisión tiene un porcentaje pequeño del 5,2%. Conocer la forma cómo fueron resueltas las denuncias por el órgano garante nos permite identificar si la dependencia no está respondiendo debidamente a las solicitudes. Tras observar que la mayor parte de los fallos del IFAI (el 51%) se resolvieron de forma mientras que el 41% fue de fondo, significa que tras el análisis de las respuestas entregadas, el Instituto ratificó el contenido de la respuesta o solicitó la corrección de la misma, en ese sentido el órgano garante determinó que el 19% de las respuestas con recurso eran correctas y las confirmó. No obstante, las respuestas en las que se ordenó modificar o cambiar completamente, alcanzaron el 18% y 12% respectivamente. En el siguiente gráfico se pueden observar estas tendencias representadas en las seis respuestas que más recibieron recursos de revisión durante los once primeros años del acceso a la información en el país.

**Gráfico 17.** Respuestas de la SEGOB con más recursos de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Asimismo, si nos enfocamos en la variación que año con año han tenido las resoluciones del IFAI podemos observar que desde 2009 la instrucción de modificar las respuestas de la SEGOB ha disminuido y, que además se mantiene en niveles muy por debajo de los casos en los que el IFAI ha confirmado de las respuestas de la dependencia. Además, otra cuestión que también debemos vigilar es el constante aumento de los casos que el Instituto ha desechado, pues esta tendencia se incrementa desde 2010 muy por encima del resto de las posibles sentencias.

### 4.3.3. Procuraduría General de la República – PGR

La Procuraduría General de la República es la dependencia encargada de procurar justicia a través de la investigación y persecución de delitos en el país fungiendo como Ministerio Público –u órgano acusador<sup>642</sup>. Durante el ciclo 2003-2013, la dependencia recibió 21.644 solicitudes de información de las cuales el 65% se han respondido positivamente a través de la entrega de la información requerida mientras que tan sólo en 27% ésta se ha negado. El detalle de las respuestas positivas y negativas se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 8.** Respuesta terminal que otorgó la PGR a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)

<b>Información Proporcionada</b>	<b>Total</b>	<b>Información Denegada</b>	<b>Total</b>
Entrega de información en medio electrónico	11.228	No es de competencia de la unidad de enlace	772
La información está disponible públicamente	1.863	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	921
Notificación de envío	86	Inexistencia de la información solicitada	1.957
Notificación lugar y fecha de entrega	411	Negativa por ser reservada o confidencial	1.618
Notificación de disponibilidad	303	No se dará trámite a la solicitud	207
		Información parcialmente reservada o confidencial	188
<b>Gran total</b>	<b>13.891</b>		<b>5.663</b>

Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

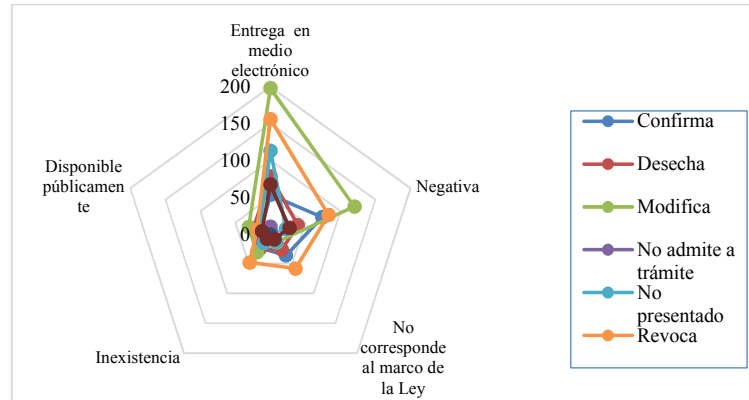
Si observamos la tendencia anual de las respuestas vemos que la directriz a responder positivamente las solicitudes se mantiene año a año<sup>643</sup>. No obstante, resulta muy interesante el caso de esta dependencia ya que sus respuestas mantienen una tasa elevada de recursos de revisión, alcanzando el 8,1% -en comparación con las otras 5 dependencias de este apartado. Aunque en términos globales las respuestas positivas son las más recurridas; no obstante, existe un escaso margen de poco más de cien recursos entre las respuestas negativas y las positivas, por esta razón examinamos las respuestas que más recursos de revisión han recibido anualmente y encontramos que el 84% del total de las quejas se concentra en cinco respuestas, siendo tres de ellas negativas.

<sup>642</sup> Misión y visión de la Procuraduría General de la República:

<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/vision%20y%20mision.asp>

<sup>643</sup> Para conocer el detalle anual de las respuestas consultar el gráfico del anexo III, gráfico 36

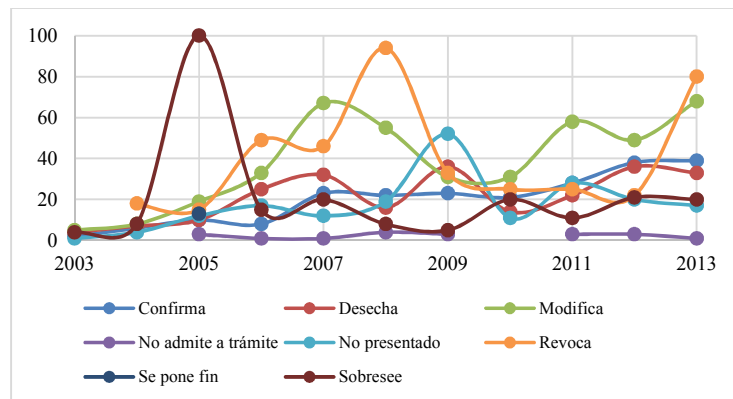
**Gráfico 18.** Respuestas de la PGR que causaron más recursos



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

De la observación del gráfico anterior se puede establecer que una parte representativa de las resoluciones del Instituto ordenaron anular o modificar las respuestas entregadas por la PGR. Si el análisis lo trasladamos a las resoluciones de los recursos por año es posible identificar que los fallos de fondo del IFAI a favor del peticionario siguen siendo superiores, por ejemplo, desde 2005 y hasta la fecha, la orden de *modificar* las respuestas de la dependencia se han mantenido por encima de la *confirmación* de las mismas. De igual forma, durante el periodo 2006-2010 la revocación de respuestas se mantuvo por encima de la confirmación de las mismas y aunque la situación se invirtió en 2012, el siguiente año (2013) es el que recibió mayor tasa de recursos y en el que se retomó la dirección de años anteriores manteniendo por encima los fallos que ordenan anular y modificar las repuestas de la dependencia.

**Gráfico 19.** Resolución a los recursos de revisión por año



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Debido a esta realidad, la PGR es conocida como una de las dependencias más opacas del país, esto ha quedado demostrado con las resoluciones del IFAI al destacar los intentos de la dependencia por reservarse información o entregarla incompleta, no teniendo excusa para ello, puesto que tras una década de implementación del proceso de acceso a la información en el país, la dependencia ya debe contar con el conocimiento y experiencia necesarios para otorgar la información solicitada. Además, otro elemento que nos permite sustentar estas afirmaciones es el hecho de que la PGR tiene un historial de resistencia a acatar los fallos del Instituto por lo cual es una de las más denunciadas ante la Secretaría de la Función Pública<sup>644</sup>.

#### 4.3.4. Secretaría de la Defensa Nacional – SEDENA

A lo largo de los primeros diez años de legislación en materia de acceso a la información, la Secretaría de la Defensa Nacional, –a cargo de las Fuerzas Armadas del país, ha recibido 16.846 solicitudes. De ellas, la mayor parte se ha respondido de manera terminal (89,9%), entregando la información solicitada en un 79,6% y negándola un 10,3%. Mientras que las respuestas intermedias representan el 10,1% del total peticiones recibidas durante el periodo.

En la siguiente tabla se muestra en detalle cada una de las respuestas terminales y la cantidad de veces que éstas han sido la respuesta a las solicitudes de información.

**Tabla 9.** Respuesta terminal que otorgó la SEDENA a las solicitudes de información (periodo 2003-2013)

<b>Información Proporcionada</b>	<b>Total</b>	<b>Información Denegada</b>	<b>Total</b>
Entrega de información en medio electrónico	12.508	No es de competencia de la unidad de enlace	256
La información está disponible públicamente	588	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	83
Notificación de envío	109	Inexistencia de la información solicitada	1.044
Notificación lugar y fecha de entrega	106	Negativa por ser reservada o confidencial	344
Notificación de disponibilidad	96	No se dará trámite a la solicitud	5
		Información parcialmente reservada o confidencial	5
<b>Gran total</b>	<b>13.407</b>		<b>1.737</b>

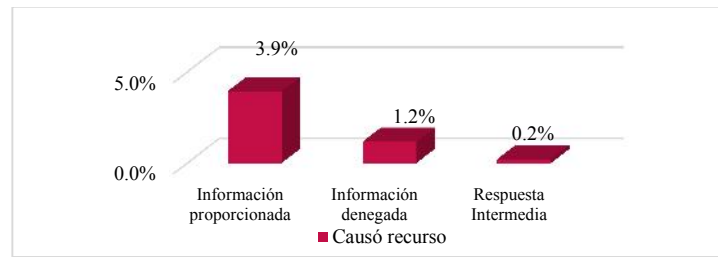
Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

<sup>644</sup> Ver Gráfico 13. Denuncias ante la SFP por incumplimiento del mandato del IFAI, p. 198.



Destaca que del total de solicitudes que la dependencia ha recibido desde 2003 hasta 2013 tan sólo el 5,3% de sus respuestas han acabado en un recurso de revisión ante el órgano garante.

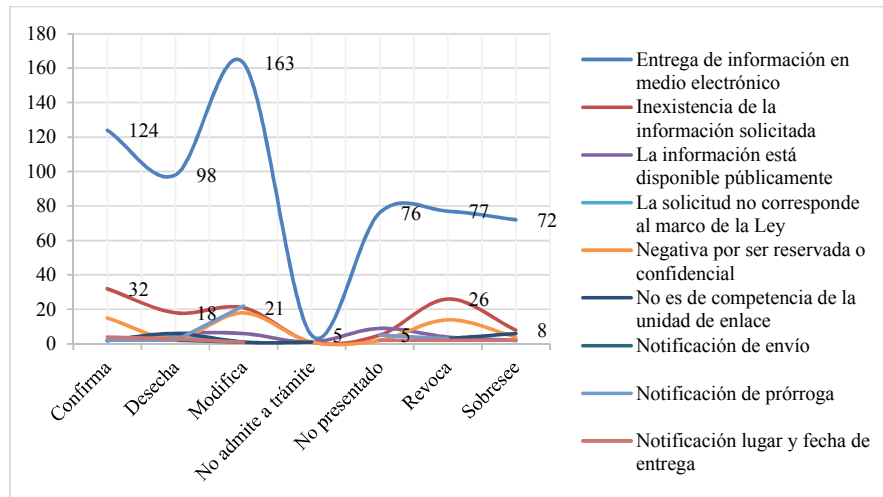
**Gráfico 20.** Tipo de respuesta que derivó en recurso de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

De este total, las dos respuestas mayoritarias han sido también las que más denuncias han originado. Destaca que de la respuesta positiva, *entrega de información en medio electrónico*, una buena parte de las resoluciones del IFAI (26%) ordenan a la dependencia modificar su respuesta lo cual revela una baja calidad en el contenido de la respuesta dada al ciudadano. No obstante, en sentido contrario, el Instituto confirmó la respuesta negativa (más entregada y más recurrida), *inexistencia de la información*, incluso en un porcentaje mayor (29%) a las resoluciones que determinan modificar o revocar esta respuesta. Esta realidad descubre una tendencia de la Secretaría para entregar información de forma incompleta y sin sustento, mientras que la negativa para entregar información si se hace con fundamentos válidos.

**Gráfico 21.** Respuestas que causaron más recursos de revisión



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

Finalmente otra conclusión que extraemos al estudiar las respuestas que se dan a los solicitantes es el incremento de las respuestas intermedias que posteriormente se desechan y las cuales no culminan debidamente. Aunque esta situación encontró su punto máximo durante 2009 y 2010 y desde entonces ha disminuido, la suma de estos casos es muy representativa ya que prácticamente alcanza el nivel de las respuestas negativas. Esto resulta alarmante si consideramos que en promedio las respuestas intermedias de las seis entidades que estamos observando en este apartado fueron del 7%, ante lo que debemos mantenernos alerta.

#### 4.3.5. Secretaría de Economía – SE

Durante el periodo 2003-2013, la Secretaría de Economía recibió 14.717 solicitudes de información de las que 95,3% recibieron una respuesta terminal; de ellas un 66% se respondieron positivamente a través de la entrega de información, mientras que a un 30% del total de las solicitudes se dio una respuesta negativa. El resto de las solicitudes (4%) recibió una respuesta intermedia en la que se requiere al solicitante mayor información o aclaración respecto a su petición.

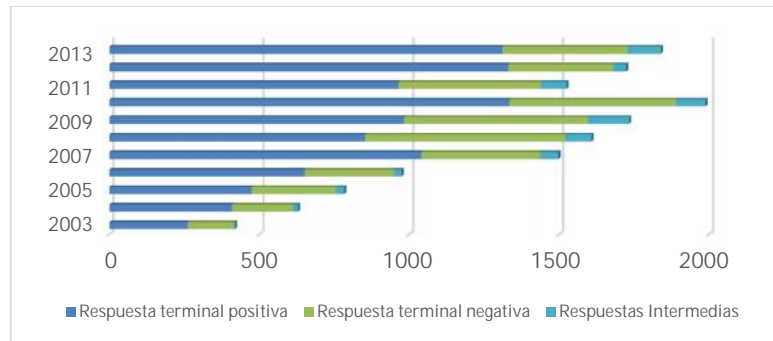
**Tabla 10.** Respuesta terminal que otorgó la Secretaría de Economía a las solicitudes de información  
(periodo 2003-2013)

Información Proporcionada	Total	Información Denegada	Total
Entrega de información en medio electrónico	7.966	No es de competencia de la unidad de enlace	2.457
La información está disponible públicamente	824	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	723
Notificación de disponibilidad de información	388	Inexistencia de la información solicitada	668
Notificación de envío	237	Negativa por ser reservada o confidencial	309
Notificación lugar y fecha de entrega	194	No se dará trámite a la solicitud	178
		Información parcialmente reservada o confidencial	76
<b>Gran total</b>	<b>9.609</b>		<b>4.411</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la respuesta de fondo que más se otorgó a las solicitudes fue positiva vía *entrega de la información por medio electrónico*, que corresponde al 54% del total de las solicitudes que recibió la entidad (tal como se muestra en el gráfico siguiente). En sentido contrario, la segunda respuesta que más se dio a los solicitantes fue negativa argumentando la *no competencia* de la institución a la información requerida la cual corresponde al 17% del total de las solicitudes recibidas.

**Gráfico 22.** Respuestas entregadas durante 2003-2013



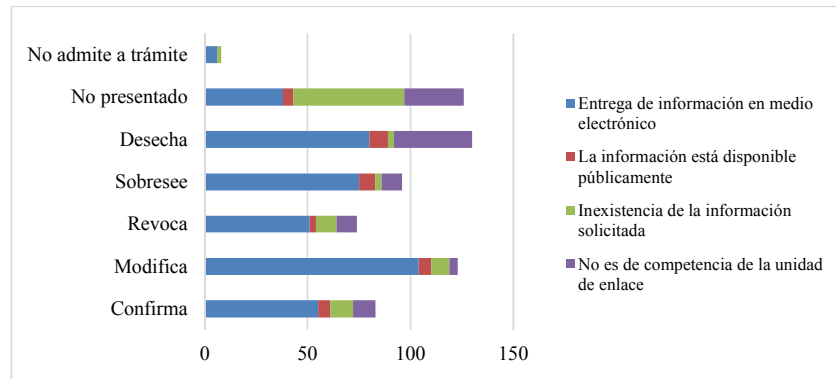
Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

El desglose anual de las respuestas que otorgó la entidad nos permite identificar los cambios que han sufrido cada uno de los tipos de respuesta durante el periodo, gracias a ello fue posible reconocer que la tendencia de las respuestas positivas predomina a lo largo

de los años. No obstante su mejor año fue 2012 donde el 72% de las respuestas lo representó la *entrega de información por medio electrónico*<sup>645</sup>.

Asimismo, las cuatro respuestas otorgadas con mayor frecuencia a las solicitudes de información fueron también las que mayor número de recursos de revisión recibieron ante el órgano garante. De la respuesta positiva más entregada, buena parte de los recursos resolvió modificar o anular la respuesta proporcionada (38% entre ambas), mientras que en la respuesta negativa *no es competencia* el mismo porcentaje de quejas se desechó.

**Gráfico 23.** Sentencia de los recursos de revisión a las respuestas más comunes (periodo 2003-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

#### 4.3.6. Presidencia de la República

En los diez primeros años de vigencia de la Ley de Acceso a la Información, encontramos que la Presidencia de la República ha recibido un total de 14.097 solicitudes de las cuales 96% se respondieron en forma terminal, entregando la información en un 68% mientras que la negativa de información representó el 28% del total de las solicitudes. En la siguiente tabla presentamos las respuestas que corresponden a cada una de estas categorías y el número de veces que cada una se proporcionó como respuesta.

<sup>645</sup> Para consultar la entrega anual de las respuestas de la dependencia ver anexo III, gráfico 37

**Tabla 11.** Respuesta terminal que otorgó la Presidencia a las solicitudes de información

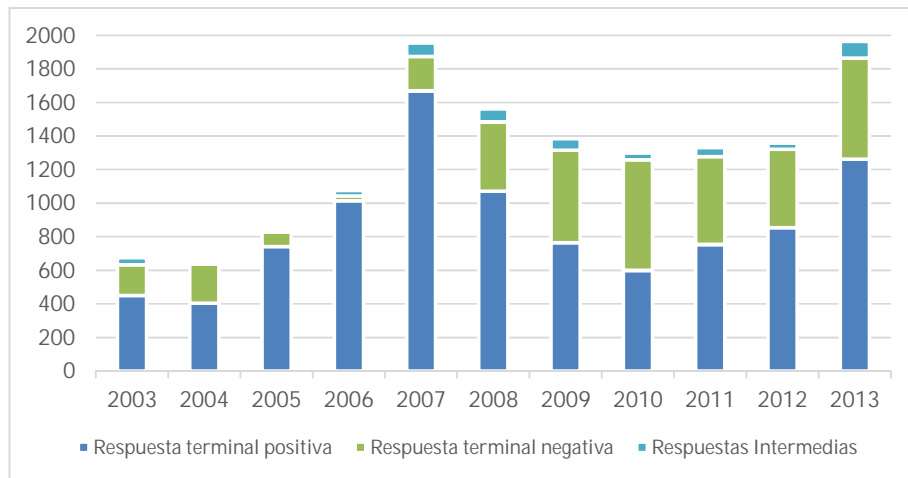
(periodo 2003-2013)

Información Proporcionada	Total	Información Denegada	Total
Entrega de información en medio electrónico	6672	No es de competencia de la unidad de enlace	1691
La información está disponible públicamente	2196	Inexistencia de la información solicitada	1129
Notificación de disponibilidad de información	337	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	929
Notificación de envío	139	Negativa por ser reservada o confidencial	148
Notificación lugar y fecha de entrega	242	Información parcialmente reservada o confidencial	28
		No se dará trámite a la solicitud	24
<b>Gran total</b>	<b>9586</b>		<b>3949</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

El 4% restante lo constituyen las respuestas intermedias otorgadas a las solicitudes. En el siguiente gráfico se presenta la tendencia anual de las respuestas que nos permite observar cómo han decrecido las respuestas positivas de la entidad a partir 2008 y hasta 2012, sin lograr alcanzar los niveles que tuvo en 2006 (del 88%). Este contexto demuestra que la administración de Calderón tendió, en comparación con otros años, a negar la información a través del aumento de las respuestas de *inexistencia* y *no competencia*.

**Gráfico 24.** Respuesta anual entregada por la Presidencia

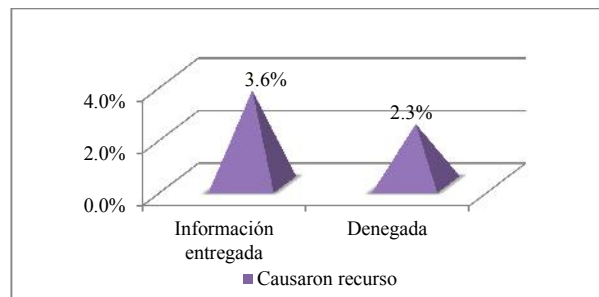


Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Por otra parte, de las dos categorías de respuestas (terminal e intermedias) el 5,9% causaron recursos de revisión ante el IFAI. Al igual que en los demás casos, la respuesta más entregada fue la que recibió más recursos, *entrega de información por medio*

*electrónico*. Sin embargo, los fallos del IFAI ordenaron a la dependencia modificar el 28% de las respuestas positivas con recurso, mientras que el Instituto confirmó el 38% de las respuestas negativas con recursos.

**Gráfico 25.** Tipo de respuesta que derivó en recurso



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI solicitud #0673800101914

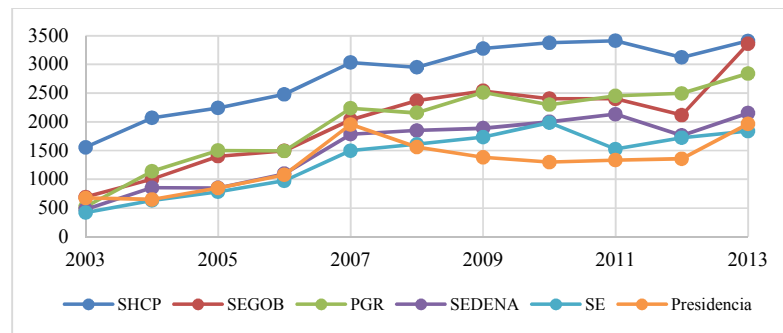
#### 4.3.7. Resultados de las 6 dependencias

Tras observar individualmente las seis dependencias de la APF en esta última parte de la exposición de los datos cuantitativos presentamos una comparativa con el objetivo de identificar propensión a la entrega o la negación de información por parte de dichas dependencias mediante tres tipos de datos. En primer lugar, a través del número de solicitudes que cada una de las entidades recibió durante los primeros once años de la institucionalización del derecho a la información en el país y la forma en que se respondieron. En segundo término, por medio de los recursos de revisión a cada una de las dependencias y la forma en que el IFAI los resolvió. Y tercero, al considerar la información proporcionada por el órgano garante en relación al cumplimiento de sus fallos a través de las denuncias del mismo Instituto a la Secretaría de la Función Pública, además, también se tomó en cuenta las instrucciones del IFAI a los OIC para investigar posibles irregularidades cometidas por las dependencias que vulneren la garantía del DAI.

Respecto a las solicitudes de información, la dependencia que reunió más peticiones de las 6 observadas durante el periodo fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 30.912 mientras que la dependencia con menor número fue la Presidencia de la República (con 14.097). De acuerdo a los datos de las solicitudes, año a año se ha

revelado que la etapa de crecimiento de las solicitudes en forma constante terminó en 2007 y a partir de entonces no existe una tendencia clara pues en los últimos seis años el número de solicitudes ha sufrido altas y bajas. El único caso en el que podemos distinguir una curva decreciente en el número de solicitudes presentadas ante una agencia del gobierno federal es en la Presidencia, mientras que en sentido contrario la SHCP tuvo una pequeña curva de crecimiento que terminó en 2012. La explicación de esta realidad se vincula al contexto, es decir, a situaciones o temas específicos que surgen en ciertos periodos de tiempo y que afectan el volumen de las solicitudes.

**Gráfico 26.** Solicitudes recibidas anualmente por cada dependencia

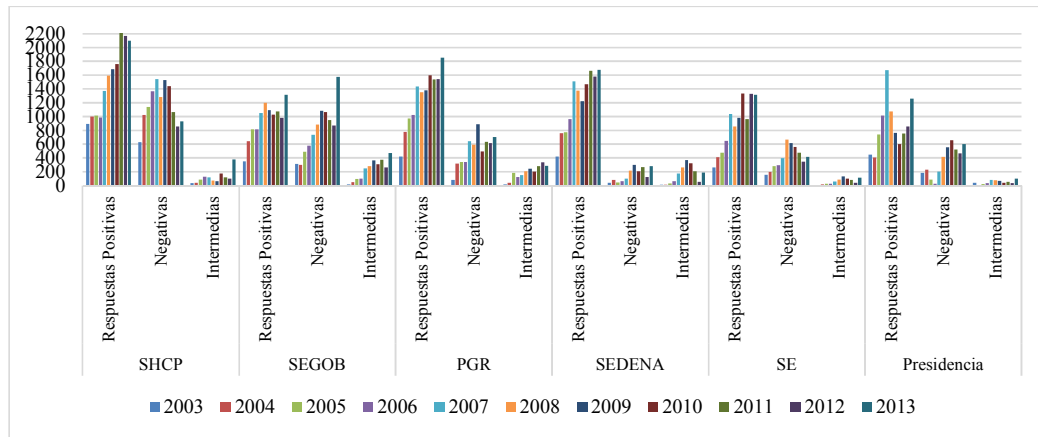


Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Las respuestas entregadas durante el periodo a las solicitudes de información en cada una de las dependencias evidenció que en todos los casos la entrega de información vía electrónica es la que predomina; sin embargo, existen entidades que lo hacen en porcentajes más altos como la SEDENA que respondió el 74% de las solicitudes por ese medio, y otros que lo hacen en menor proporción, caso de la SEGOB con 32%. No obstante, en términos generales ésta respuesta mantiene su crecimiento en la mayor parte de los casos observados.

Las negativas de información aunque no han vuelto a llegar a los máximos de años anteriores situados entre 2008 y 2010 –excepto en el caso de la SEGOB que en 2013 llegó a su punto máximo– si fue posible observar que en todos los casos analizados ésta respuesta ha aumentado en el último año (2013) en relación a los dos anteriores. Esta realidad es un foco de atención que no debemos perder de vista ya que además pudimos observar que una situación similar se presenta en el caso de las respuestas intermedias.

**Gráfico 27.** Tipo de respuesta entregada por cada dependencia



Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Las respuestas intermedias, al reflejarse en las bases de datos significa que no alcanzaron una respuesta terminal, circunstancia que se ha ido incrementado, principalmente si comparamos los niveles que esta respuesta alcanzó en 2013 en relación al año inmediato anterior (2012) donde en cinco de las seis dependencias observadas aumento en más del 200% en promedio.

Tabla 12. Incremento de las respuestas intermedias de 2012 a 2013										
Año	SHCP		SEGOB		SEDENA		SE		Presidencia	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	99	379	263	473	57	189	44	113	36	100
Núm. respuestas										
Incremento	383%		180%		332%		257%		278%	

Fuente: Elaboración propia

Aunque en relación al total de las respuestas entregadas, las intermedias aún mantienen niveles bajos, –como la Presidencia con el 4%; no obstante, en casos como el de la SEGOB alcanzó el 12% del total de las respuestas del periodo, otro elemento que debemos continuar observando, pues demuestra la falta de conocimiento por parte de los peticionarios pero también una extensión o burocratización del proceso.

Los recursos de revisión que reflejan la inconformidad de los solicitantes a las respuestas proporcionadas por las dependencias se mantienen alrededor del 5% en



promedio simbolizando una cantidad mínima del total de las solicitudes. En cinco de los seis casos observados las respuestas positivas son las que reciben más recursos de revisión en relación al total de quejas por entidad. Ello se debe a que la proporción de estas respuestas es mayoritaria lo cual explica esta realidad, excepto para el caso de la SHCP donde la mayor parte de las respuestas que se recurren son negativas.

**Tabla 13.** Recursos y tipos de respuestas con recurso de revisión

<i>Dependencia</i>	Total de recursos	% de recursos respecto a sol	Tipo de respuestas con recurso de revisión		
			Positivas	Negativas	Intermedias
<i>SHCP</i>	1.569	5.1%	712	838	18
<i>% que representan del total de los recursos</i>			45,4%	53,4%	1,1%
<i>SEGOB</i>	1.143	5.2%	599	532	12
			52,4%	46,5%	1,0%
<i>PGR</i>	1.743	8.1%	842	798	103
			48,3%	45,8%	5,9%
<i>SEDENA</i>	898	5.3%	666	197	35
			74,2%	21,9%	3,9%
<i>SE</i>	763	5.2%	470	289	4
			61,6%	37,9%	0,5%
<i>Presidencia</i>	835	5.9%	506	325	4
			60,6%	38,9%	0,5%

Fuente: Elaboración propia

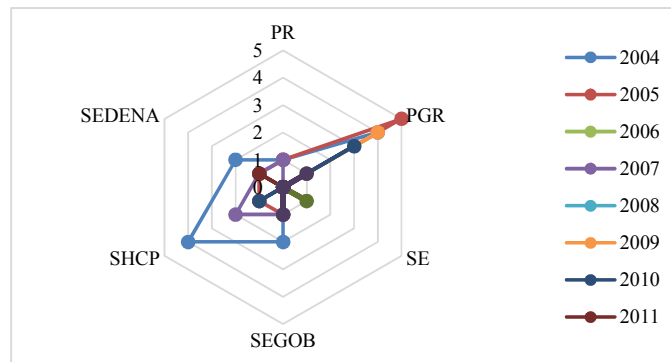
De las respuestas que derivaron en un recurso de revisión, más del 45% en cada uno de los casos se resolvió *de fondo*; esto significa que las respuestas otorgadas por las dependencias se confirmaron, modificaron o revocaron. Respecto a la primera instrucción el IFAI confirmó buena parte de las respuestas negativas que se recurrieron (el 42% en promedio), a excepción del caso de la PGR que superó individualmente los fallos que ordenan *modificar o cambiar* totalmente este tipo de respuesta. Sin embargo, la suma de los dictámenes modifica y revoca si superan a la confirmación de las respuestas negativas pero además superan por mucho a las confirmaciones de respuestas positivas así como de las intermedias. Esto significa que de las quejas de los solicitantes por las respuestas que les fueron entregadas, en promedio, el 20% estaban incompletas –es decir se ordenó modificarlas y 14,5% (en promedio también) totalmente erróneas lo que significa que se revocaron.

<b>Tabla 14. Recursos de revisión resueltos de fondo por dependencia</b>											
	Recursos Totales	confirma	modifica	revoca	% total de recursos resueltos de fondo		Recursos Totales	confirma	modifica	revoca	% total de recursos resueltos de fondo
SHCP	1.569	290	217	215		SEDENA	898	183	235	130	
		18.5%	13.8%	13.7 %	46%			20.4%	26.2%	14.5 %	61%
SEGOB	1.143	218	205	134		SE	763	110	142	94	
		19.1%	17.9%	11.7 %	48.7%			14.4%	18.6%	12.3 %	45.3%
PGR	1.743	220	424	407		Presidencia	835	212	174	94	
		12.6%	24.3%	23.4 %	60.3%			25.4%	20.8%	11.3 %	57.5%

Fuente: Elaboración propia

Relacionado con los recursos de revisión están las vistas del IFAI a los OIC y las denuncias ante la SFP. En el primero, el órgano garante indica a los OIC iniciar una investigación por presuntas irregularidades que pueda cometer la dependencia al responder a las solicitudes de información como entregar deliberadamente información incompleta o negar la misma. A ese respecto, destaca que dos de los seis casos estudiados son parte de las diez dependencias que recibieron el mayor número de Vistas durante el periodo, la primera es la PGR –que ocupa el cuarto lugar en la tabla de diez con 18 casos, y la segunda la SHCP –número nueve con 8 casos.

**Gráfico 28. Dependencias con más vistas a los OIC**



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Vistas Órganos Internos de Control<sup>646</sup>

<sup>646</sup> Actualizado al 14 de julio 2014 [recurso electrónico] en: <http://inicio.ifai.org.mx/Cumplimientos/Vistas%20Organos%20Internos%20de%20Control-%20Actualizado%20al%204-julio-2014.pdf>

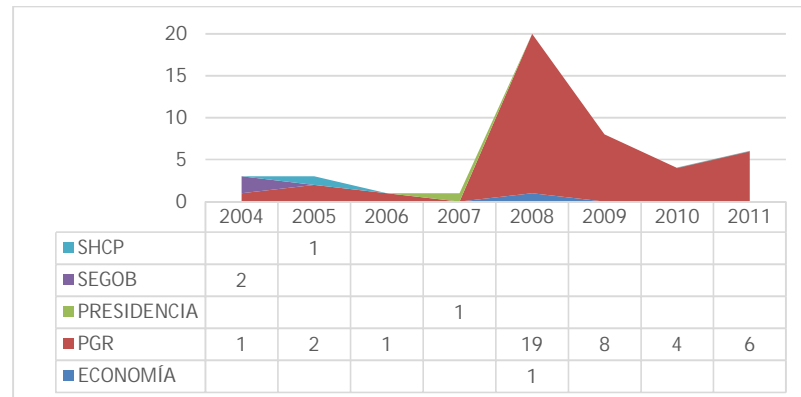
Aunque los seis casos observados no representan una cantidad significativa del total (379) de las vistas interpuestas durante el periodo por el IFAI, pues escenifican tan sólo el 10% del total; no obstante, su análisis nos permitió vincular las dos dependencias cuyos recursos a las respuestas negativas se resolvieron de fondo en tasas superiores a las respuestas positivas e intermedias, con aquellas a las que se ordenaron más vistas a los OIC. Esto significa que a mayor tasa de respuestas negativas que se resuelven de fondo es mayor la probabilidad de que se decrete una investigación para verificar las prácticas de las dependencias en la entrega de información.

<b>Tabla 15. Tipos de respuesta y porcentaje de recursos recibidos</b>									
	<b>SHCP</b>			<b>SEGOB</b>			<b>PGR</b>		
Respuestas	Positiva	Negativa	Intermedia	Positiva	Negativa	Intermedia	Positiva	Negativa	Intermedia
Rec. por respuesta	314	396	12	275	275	7	499	540	12
% del total de recursos recibidos	20.0%	<b>25.2%</b>	0.8%	24.1%	24.1%	0.6%	28.6%	<b>31%</b>	0.7%
	<b>SEDENA</b>			<b>SE</b>			<b>Presidencia</b>		
Respuestas	Positiva	Negativa	Intermedia	Positiva	Negativa	Intermedia	Positiva	Negativa	Intermedia
Rec. por respuesta	385	136	27	235	108	3	288	190	2
% del total de recursos recibidos	42.9%	15.1%	3%	30.8%	14.2%	0.4%	34.5%	22.8%	0.2%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, las denuncias que el órgano garante ha interpuesto ante la SFP son la última herramienta a la que el IFAI recurre para obligar a las dependencias a cumplir con sus fallos. Por esta razón, el total de acusaciones durante el periodo mantiene niveles bajos, ya que durante 2003 a 2013 únicamente se han interpuesto 85 denuncias. A partir de esta realidad, el caso de la PGR resulta alarmante ya que el 48% de las denuncias, es decir 41 casos, pertenecen solo a dicha dependencia. Esto demuestra la reticencia a cumplir no solo con el mandato del IFAI, sino a favorecer el DAI. Empero, en los últimos dos años (2012 y 2013) la dependencia no recibió ninguna acusación ante la SFP, mostrando aparentes signos de mejoría respecto de sus peores años.

**Gráfico 29.** Denuncias del IFAI ante la SFP por incumplimiento a sus resoluciones



Fuente: Elaboración propia en base a IFAI Cuadro de Denuncias por Incumplimiento<sup>647</sup>

<sup>647</sup> Actualizado a 2014 [recurso electrónico] en:  
[http://inicio.ifai.org.mx/Cumplimientos/Cuadro%20de%20denuncias%20por%20Incumplimiento%202014.p  
df](http://inicio.ifai.org.mx/Cumplimientos/Cuadro%20de%20denuncias%20por%20Incumplimiento%202014.pdf)

#### 4.4. Reflexiones finales

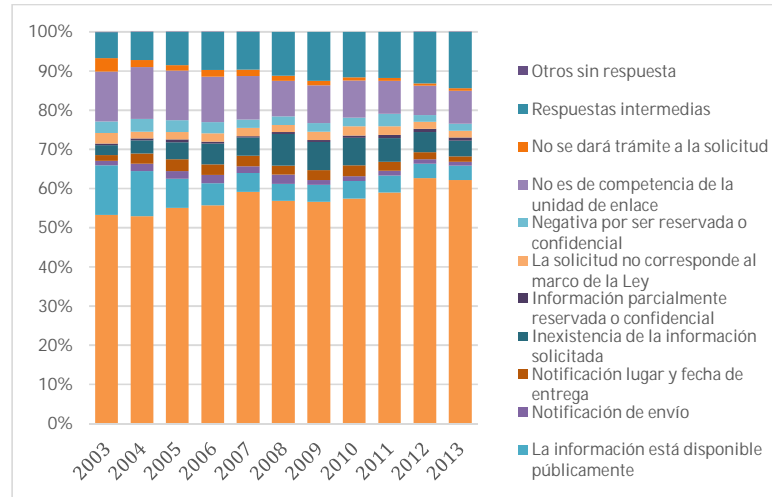
El informe 2010 de Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos observó una gran disparidad en el ejercicio del DAI en las distintas entidades federativas, siendo ésta una situación que continúa produciéndose en el país. Como muestra de dicho fenómeno, la misma Relatoría señaló el caso del nivel federal donde más de la mitad de las solicitudes de información entre 2003 y 2010 provinieron del Distrito Federal y el Estado de México. Pero además debemos hacer hincapié en la existente discrepancia entre las distintas leyes de acceso a la información en el país. Evidenciándose la necesidad de expandir y uniformizar el conocimiento y acceso real al derecho de acceso a la información, en un país donde según cifras del Estado hasta 2013 sólo el 20% de los hogares en México contaba con acceso a Internet<sup>648</sup>.

Respecto a los datos observados de las solicitudes de información a lo largo de este capítulo, sigue predominando la entrega de información principalmente a través de los medios electrónicos, quedando expuesta la necesidad de continuar vigilando la forma en que se responde negativamente a las solicitudes, como la *no competencia* de la dependencia que ha ido a la alza. De la misma forma, es necesario llevar a cabo un análisis de las respuestas intermedias, principalmente las del *requerimiento de información adicional*, con el propósito de verificar que ésta herramienta no se emplee en menoscabo de un procedimiento sencillo y expedito.

---

<sup>648</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnologías de información y comunicaciones en los hogares.*, gráfica 1 en p.9 [recurso electrónico] en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MODUTIH/MODUTIH2013/MODUTIH2013.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MODUTIH/MODUTIH2013/MODUTIH2013.pdf), consulta 10 de enero 2015.

**Gráfico 30.** Respuestas anuales de la APF a las solicitudes de información

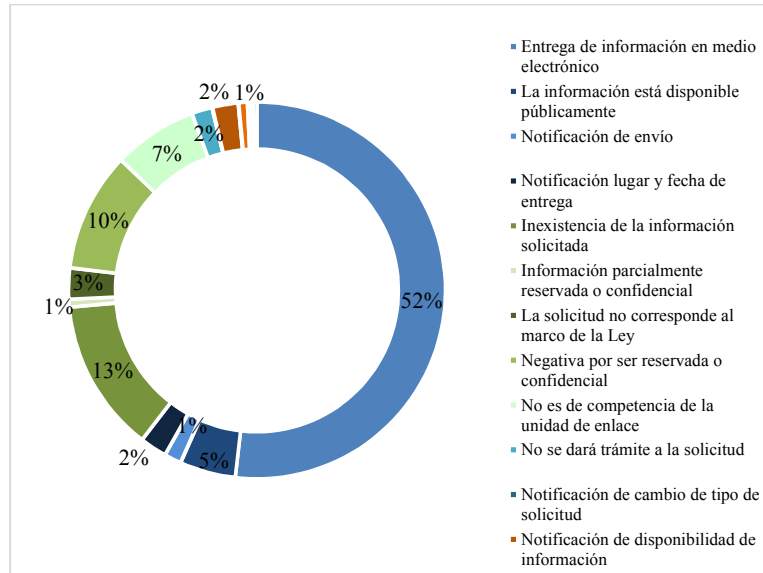


Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800087514

Finalmente, el hecho de que los recursos de revisión hayan disminuido durante los últimos tres años no significa que las dependencias finalmente estén adoptando una cultura de la transparencia y que por ello están respondiendo a las solicitudes en sentido positivo, es decir, otorgando la información requerida por los individuos.

A través del caso particular fue posible observar que en 5 de 6 entidades existe una tendencia a no entregar información completa, de acuerdo a las resoluciones de los recursos de revisión donde el IFAI ha ordenado a las dependencias modificar sus respuestas positivas. Sin embargo en el caso contrario, las resoluciones del órgano garante a las denuncias (recursos de revisión) relacionadas con las respuestas negativas han confirmado en mayor medida las respuestas proporcionadas por las dependencias.

**Gráfico 31. Respuestas con más recursos de revisión\***



\*Porcentajes en relación al total de los recursos de revisión del periodo

Fuente: Elaboración propia en base a Infomex y solicitud #0673800101914

Es posible que el hallazgo del párrafo anterior se deba a que las dependencias han aprendido cómo deben entregar sus respuestas, es decir, ante una negativa a la entrega de la información existe una posibilidad mayor de que el solicitante acuda al órgano garante. Mientras que una respuesta positiva, aunque incompleta puede no generar la misma reacción.

A pesar del buen desempeño y reputación que ha logrado, en general, desarrollar el órgano garante (IFAI) a través del ejercicio de sus funciones durante sus primeros diez años se ha demostrado su debilidad al ser incapaz de sancionar a los sujetos obligados que incumplen con la legislación en la materia, ello se debe a la falta de atribuciones para imponer sanciones puesto que como se explicó ésta capacidad la tiene sólo la Secretaría de la Función Pública (SFP). El minúsculo número (10) de sanciones impuestas durante el periodo así lo demuestran cuando lo comparamos con el total de las denuncias del IFAI remitidas a dicha Secretaría (85). Esta situación ha evidenciado un conflicto de intereses de la SFP que forma parte de la administración, cuyo Secretario es designado por el Presidente del país, sin olvidar que es la segunda dependencia a la que más recursos de revisión se interponen. Así se demuestra la falta de voluntad política para fortalecer a una institución, que al ser independiente puede constituir una amenaza que pueda afectar al

aparato burocrático. Ésta realidad nos posibilita para argüir que si en poco más de dos administraciones se ha mantenido ésta condición, significa que el interés por preservar los patrones establecidos es mayor que el de reformarlos.





**CAPITULO V:**  
**Transformación legislativa a nivel**  
**Constitucional del acceso a la información**



### 5.1. La primera reforma constitucional de 2007

Treinta años después de la primera modificación al artículo sexto Constitucional, éste se reformó por segunda ocasión el 20 de julio de 2007, agregándole un segundo párrafo y siete fracciones. Esta transformación derivó de la disparidad existente entre las distintas leyes estatales que regulaban el acceso a la información (Guerrero y Ramírez, 2006). El objetivo de llevar a cabo estas modificaciones fue delimitar las condiciones mínimas que debía contener la legislación de este derecho y unificar las normas básicas en todo el país.

#### 5.1.1. Construcción y contenidos de la reforma

Hacia 2006, 28 de las 32 entidades federativas del país ya contaban con su respectiva Ley de Acceso a la Información; sin embargo, en 2005, en la Declaración de Guadalajara<sup>649</sup>, se había manifestado la necesidad de extender el alcance del tema a todos los niveles del Estado. El debate continuó durante la Conferencia Nacional de Gobernadores en marzo 2006 que derivó nueve meses después en la Iniciativa Chihuahua<sup>650</sup>, la cual originalmente se presentaría a los congresos de cada estado, sin embargo, por iniciativa de tres diputados federales<sup>651</sup> –presentes en el Segundo Congreso de Transparencia Local, se propuso organizar una mesa de trabajo con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para presentar ante dicho recinto el contenido de la misma.

La exposición del proyecto se realizó el 13 de diciembre de ese año y originó el compromiso del Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo

---

<sup>649</sup> La Declaración de Guadalajara firmada el 22 de noviembre de 2005 por los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, propusieron reformar la Constitución Política del país para establecer en el artículo sexto una lista de requisitos mínimos para garantizar el derecho de acceso a la información. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (octubre, 2007). “Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos”. México, p. 13.

<sup>650</sup> El 10 de noviembre de 2006 en el Segundo Congreso de Transparencia Local se presentó la Iniciativa Chihuahua, firmado por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron Veracruz, Fidel y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El documento orientó la iniciativa de reforma constitucional ya que proponía expresar el derecho de acceso a la información en 10 principios. Fuente IFAI, en: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/DictamenCamaraDiputados.pdf>

<sup>651</sup> Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del PAN y Aída Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (octubre, 2007). *Op. cit.*, p. 17.

Parlamentario del PRI (Diputado Emilio Gamboa Patrón) de presentar la Iniciativa ante el Pleno de la Cámara como una propuesta plural. El resultado fue la entrega formal seis días después de la iniciativa en la Cámara<sup>652</sup> por todas las fuerzas políticas. No obstante, durante dicho lapso, otro proyecto para reformar el artículo sexto fue presentado a la misma Cámara el 16 de noviembre. La diputada por el Partido Verde Ecologista Erika Larregui presentó su iniciativa para reformar varios artículos de la Constitución incluido el artículo sexto<sup>653</sup>, por esta razón la propuesta se dictaminó junto con la presentada el 19 diciembre.

El trabajo legislativo se inició en febrero con la participación de los comisionados del IFAI y expertos en la materia<sup>654</sup>. En la siguiente tabla se presentan las propuestas contenidas en ambas iniciativas, que permitirán comprender los elementos en los que se centró el debate.

**Tabla 16.** Propuestas PVEM y Grupos Parlamentarios

Texto original de la Constitución	Iniciativa PVEM	Iniciativa de los Grupos Parlamentarios
Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.	Artículo 6°. ...  El Estado garantizará, mediante procedimientos <i>sencillos y expeditos</i> , el derecho de acceso a la información pública. Este derecho no estará sujeto a <i>demonstración, interés, justificación, motivación o utilización alguna de la información pública</i> , sino en los casos que establece el párrafo anterior y en los términos que disponga la ley, la cual fijará la información pública obligatoria que, por cualquier medio, estará disponible en todo momento para las personas. En ningún caso podrá clasificarse la	Artículo 6°. ...  La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases: La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública; La información gubernamental esta sujeta a las reservas temporales que por

<sup>652</sup> Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2155-I, fecha 19 de diciembre de 2006.

<sup>653</sup> Iniciativa que reforma los artículos 6, 26, 71, 72, 73, 108, 110, 111, 115, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2134-I, fecha 16 de noviembre de 2006.

<sup>654</sup> En una reunión de trabajo conjunta de la Comisión de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado. Se invitó a la reunión a los Comisionados del IFAI y expertos nacionales para enriquecer el dictamen de la iniciativa que prepararían los Diputados apegados a los principios de la Iniciativa de Chihuahua. Fuente IFAI, en: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/DictamenCamaraDiputados.pdf>

	<p>información relacionada con delitos de lesa humanidad o de violaciones graves a derechos fundamentales. En los términos que disponga la ley, será pública toda la información que por cualquier motivo o título los sectores social o privado, nacionales o extranjeros, por sí o a través de interpósita persona, hayan administrado, aplicado, dispuesto, ejercido, manejado, recaudado, recibido, transferido o utilizado recursos públicos. Los informes que deberán presentar esos sectores serán públicos y deberán contener la información que establezca la ley. La garantía de acceso a la información pública federal estará encargada a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, con independencia técnica, de gestión y decisión, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual estará integrado por cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán establecidos en la ley, nombrados por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En ningún caso podrán ser comisionados del Instituto aquellos a que se refieren los párrafos quinto y sexto del artículo 108 de esta Constitución o los que señale la ley. El Instituto Federal de Acceso a la Información resolverá sobre la evasiva o negativa de acceso a la información pública de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos que establece esta Constitución o de cualquier otro órgano federal, y protegerá la información personal en posesión de dichos poderes, organismos y órganos. El Instituto rendirá anualmente al Congreso de la Unión un informe en los términos que establezca la ley. Las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información serán definitivas para la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, para los Poderes Legislativo y Judicial Federales, los organismos autónomos así como para las personas desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Esas resoluciones serán públicas y estarán sujetas a la clasificación que disponga</p>	<p>razones de interés público establezca la ley; La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley; Un procedimiento <i>expedito</i> que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal, municipal, y los partidos políticos que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sólo vez hasta por un periodo igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, <i>sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización</i>; Un procedimiento <i>expedito</i> (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político; Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso; Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos; La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas ; La existencia de archivos</p>
--	--	--

	la ley. Los demás particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. El acceso a la información pública en las entidades federativas se garantizará conforme a lo que establece esta Constitución.	administrativos actualizados y confiables.
--	---	--

Fuente:Elaboración propia en base a la Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 2207-II, 6 de marzo de 2007

Con la reforma constitucional se pretendía remediar varios retos que enfrentaba el acceso a la información. El primero, la heterogeneidad del derecho en los diseños normativos e institucionales donde los plazos, conceptos, principios, procedimientos, atribuciones, requisitos, entre otros continuaban siendo dispares. De acuerdo a los comisionados del IFAI y expertos en la materia, las asimetrías existentes en cada estado han derivado en<sup>655</sup>:

1. falta de organismos especializados en la materia;
2. plazos de respuesta y resolución de controversias muy dispares;
3. requisitos al solicitante que entorpecen el acceso a documentos y la información (tal como condiciones de nacionalidad o residencia, así como la identificación forzosa del solicitante);
4. leyes que dan atribuciones y ámbitos de competencia distintos a los organismos encargados en la materia.

Segundo, delimitar la jerarquía de las autoridades de transparencia a nivel estatal y municipal para propiciar criterios coherentes en todo el país, dando libertad a los municipios para desarrollar políticas institucionales y administrativas controladas por la autoridad estatal y que no pueden ser inferiores a las señaladas por la Constitución<sup>656</sup>.

Tercero, proteger los datos personales y favorecer legislación en la materia.

Cuarto, promover el principio de máxima publicidad de la información, aplicándolo a toda autoridad y limitar las causas de reserva a la prueba de daño.

Último y quinto, convertirlo en un derecho fundamental protegido por mecanismos jurisdiccionales.

<sup>655</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (octubre, 2007). *Op. cit.*, p. 46.

<sup>656</sup> *Ibidem.*, p. 47.

De las siete fracciones que se incorporaron en el segundo párrafo del artículo sexto, las primeras tres contienen los principios fundamentales del derecho de acceso a la información: toda la información en posesión de los órganos del Estado es pública (principio de máxima publicidad), la protección de la vida privada y los datos personales, y el acceso gratuito a la información y sin justificación de interés. Las siguientes tres, las bases operativas: entrega de información expedita y los mecanismos de revisión, preservación de documentos y entrega de la información por medios electrónicos, y la publicación de la información relativa a los recursos entregados a personas físicas o jurídicas. Finalmente, la última fracción estipula las consecuencias en la inobservancia de los sujetos obligados en los términos que dispongan las leyes correspondientes.

Las nuevas obligaciones fueron aprobadas el 6 de marzo 2007 por la Cámara de Diputados y el 24 de abril por la de Senadores. En ellas se estableció que toda información (en posesión de municipios y estados) es pública y sólo puede reservarse por un periodo definido, prevaleciendo el principio de máxima publicidad sin necesidad de que los solicitantes acrediten su interés en la información. Además, se dispuso la obligación de preservar en archivos los documentos públicos así como de proteger los datos personales y la información relacionada con vida privada. Por último, el nuevo párrafo constitucional decretó que las leyes deben establecer la forma en que se sancionará el incumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información<sup>657</sup>.

### **5.1.2. Resultados**

Los resultados positivos de la reforma constitucional en términos prácticos y normativos son tres. El primer aspecto a resaltar es el hecho de que ésta reforma cumplió con algunas de las inquietudes planteadas cinco años antes, en el momento de creación de la ley por el grupo Oaxaca y que no se pudieron completar ya que el momento político no era el idóneo para modificar la Constitución. Una de estas propuestas era el “reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información como derecho humano” (Ernesto Villanueva, entrevista personal. Ciudad de México 20 de mayo 2014).

---

<sup>657</sup> El artículo integro con las modificaciones aprobadas puede consultarse en el anexo IV.



Segundo, desde su origen la transparencia y el acceso a la información en México se han caracterizado por su construcción participativa tras la intervención de la sociedad civil al momento de su creación, tal como se detalló en el capítulo III. Así mismo, la reforma de 2007 refleja la continuidad del consenso entre los distintos actores en el tema (sociedad civil, institutos de transparencia y autoridades estatales), de esta forma “la reforma surge de la periferia hacia el centro, es decir, de los estados a la Federación, donde el IFAI jugó un papel fundamental” (Jacqueline Peschard, entrevista personal. Ciudad de México 30 de mayo 2014).

En términos políticos esta reforma reflejó la evolución y diversidad de los actores en las relaciones entre los legisladores y el ejecutivo, sobre todo a nivel estatal. Finalmente, la tercera contribución fue la que “puso sobre la mesa las complejidades del federalismo, sobre todo en su dimensión legislativa” (Miguel Pulido, entrevista personal. Ciudad de México 6 de junio 2014).

Aunque los nuevos contenidos añadidos al artículo sexto incorporaron los principios y reglas del derecho de acceso a la información, dos demandas planteadas desde 2002 quedaron inconclusas. En primer lugar, transformar al IFAI en un órgano constitucional autónomo y en segundo término, la inclusión de otros sujetos obligados directos, como los sindicatos y partidos políticos. En relación a éste último, en la gaceta del Senado en la que se publicó la minuta del proyecto ya aprobado por la Cámara de Diputados para reformar el artículo sexto. Se aclaró que aunque en el dictamen de dicha Cámara establece el término “entidad” este se refiere al sector paraestatal (refiriéndose a organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos) y no comprende a las entidades de interés público –a las que se refiere el artículo 41 de la Constitución, es decir, a los partidos políticos<sup>658</sup>. Por ello la ley en materia de transparencia continuó considerándolos sujetos obligados indirectos.

La aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales, planteadas en dos plazos en los artículos transitorios mostraron los primeros fallos de la reforma. En el primer plazo, un año, se debían reformar las distintas leyes de cada entidad federativa,

---

<sup>658</sup> Gaceta del Senado, n°. 101, Año 2007, Martes 24 de Abril, 1° año. Segundo Periodo Ordinario.

Oscar Guerra comprobó en su estudio que tan sólo seis de las leyes cumplieron con todos los preceptos del artículo sexto constitucional mientras que el resto sólo lo hacían parcialmente. Las entidades que cumplieron fueron Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y el Distrito Federal<sup>659</sup>, adicionalmente veinte de las leyes se reformaron dentro del plazo establecido y el resto de manera extemporánea<sup>660</sup>.

El segundo plazo, de dos años, estableció la implementación de un sistema electrónico para procesar y responder a las solicitudes, conocido como Infomex, que permitió que en diciembre de 2008 se llevara una transición del anterior sistema electrónico (SISI) a la plataforma de Infomex<sup>661</sup> con el fin de homogeneizar el sistema de solicitudes de información del Gobierno Federal con las diferentes entidades del país, donde cada portal mantiene su independencia. En este caso, previo a la modificación del artículo constitucional, tres estados se habían integrado al sistema electrónico de consultas, mientras que doce de las treinta y dos restantes se integraron al sistema electrónico después del plazo establecido, finalmente, tan sólo diez estados cumplieron con su incorporación a tiempo. Destaca el hecho de que hasta 2013 seis entidades federativas no habían cumplido<sup>662</sup> aún con el plazo establecido.

A pesar de que el nuevo párrafo del artículo sexto había incluido los requisitos mínimos que debían cumplirse para garantizar de forma más homogénea el acceso a la información y que se había establecido un periodo de transición para cumplirlo; sin embargo, ya que siguió correspondiendo a la Federación, los Estados y el Distrito Federal reglamentar este derecho en el ámbito de sus competencias<sup>663</sup>, ni los plazos ni los contenidos se cumplieron. Así lo demostró por segunda ocasión el informe 2010 de la

---

<sup>659</sup> GUERRA Ford, Óscar (2011). *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>660</sup> *Ibidem.*, p. 12.

<sup>661</sup> Juan Ciudadano, Infomex a todo dar ¿y luego?, REFORMA, Dec. 08, 2008;

<sup>662</sup> INFOMEX (2013). “Estatus general de proyectos Infomex”. [recurso electrónico]: <http://www.proyectoinfomex.org.mx/>, consultado el 15 de agosto de 2013.

<sup>663</sup> De esta forma los congresos estatales continuaron estableciendo las bases generales de la legislación y del órgano garante. Esta problemática se abordó desde los acuerdos de Puebla. La Conferencia Nacional de Organismos de Acceso a la Información Pública, que agrupa a los órganos garantes de acceso a la información del país convocaron a diez foros en distintas ciudades de México empezando en la ciudad de Puebla, la segunda quincena de julio 2007. Los acuerdos alcanzados en este foro se conocen como los *acuerdos de Puebla*.

Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información Pública en México. Octubre 2007. Centro de Investigaciones Jurídicas UNAM / CIDE., p. 2 y 10.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos que entre los desafíos normativos expuso que nueve entidades federativas<sup>664</sup> no habían adecuado sus leyes de acceso a la información conforme a las disposiciones del artículo sexto.

En el mismo informe, la Relatoría enfatizó, en base al caso de la Ley de Transparencia del estado de Guerrero, que facultó a los sujetos obligados a recurrir judicialmente las decisiones del Instituto Estatal de Transparencia<sup>665</sup>, que la posibilidad de impugnar las resoluciones de los institutos conduce a negar el derecho a obtener la información a través de un proceso sencillo, expedito y especializado<sup>666</sup>.

De acuerdo a las entrevistas personales realizadas en 2014 a expertos en la materia, todos coinciden en que la reforma de 2007 es importante porque reconoció el derecho de acceso a la información a nivel constitucional, no obstante también convienen en que no resolvió los problemas del federalismo legislativo, debido a ello *su impacto fue minoritario* (Alejandro González) pues aún y cuando hubo reformas a casi todas las leyes de las entidades federativas, *la diversidad de contenidos continuó* (Oscar Guerra) ya que *los mínimos establecidos en la Constitución se volvieron máximos* (Mauricio Merino). A pesar de que el problema de la diversidad legislativa *podría haberse resuelto con una ley general* que regulara la materia, sin embargo esto no se logró (Miguel Pulido).

Además de los anteriores señalamientos, desde 2009 Guerrero y Bookman denunciaron que los legisladores federales trasgredieron su propia reforma constitucional, al no crear organismos especializados que resolvieran y revisaran de forma independiente las denuncias de los poderes legislativo y judicial<sup>667</sup>. De esta forma el Congreso mexicano mostró con su ejemplo su compromiso hacia la transparencia.

---

<sup>664</sup> Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Zacatecas

<sup>665</sup> Ley N°. 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, publicada el 15 de junio de 2010, art. 146.

<sup>666</sup> Organización de Estados Americanos. Informe especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. [recurso electrónico] en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/paises.asp>, consulta 20 de julio 2014, p. 97.

<sup>667</sup> GUERRERO & BOOKMAN (2009). *Op. cit.*, p. 29.

Así quedaron expuestos los desafíos que en materia de transparencia y acceso a la información enfrentaba el país, pues aunque las legislaciones estatales tuvieron algunos avances a través de sus innovaciones, la aceptación de las limitaciones de la reforma de 2007 inspiró la una nueva transformación constitucional en la materia, la cual se explicará en el siguiente apartado.

## **5.2. Segunda reforma constitucional en 2014**

El nuevo Ejecutivo que inició su administración en diciembre 2012, meses antes de su toma formal del cargo, anunció que impulsaría una serie de reformas en diversos sectores incluyendo la legislación en materia de acceso a la información. El 10 de septiembre de ese año, el Presidente electo, Enrique Peña Nieto, entregó a los senadores de su partido<sup>668</sup> la iniciativa para reformar la Constitución<sup>669</sup> declarando que el objetivo final era fortalecer las capacidades del IFAI, crear la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y regular la publicidad oficial en los medios de comunicación (todas ellas promesas de campaña).

### **5.2.1. Contenido de las propuestas**

A raíz de la entrega de esta iniciativa, los partidos de oposición (PAN y PRD) también presentaron sus propuestas ante el Senado de la República durante los meses de septiembre-octubre de 2012. Esta reforma promulgada el 7 de febrero 2014<sup>670</sup> afectó a diez artículos de la Constitución<sup>671</sup>. No obstante, el artículo sexto es el que contiene mayor número de modificaciones –en las tres propuestas–, pues en dicho artículo se establecen los aspectos básicos del derecho de acceso a la información, características, competencias,

---

<sup>668</sup> El presidente electo no puede enviar iniciativas de ley al Congreso de la Unión antes de tomar el cargo, por ello la propuesta se entregó a los senadores del PRI y del Partido Verde.

<sup>669</sup> EL UNIVERSAL. “Peña presenta iniciativa para fortalecer a IFAI” [recurso electrónico]. Consulta 19 de agosto 2013, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/869422.html>

<sup>670</sup> Diario Oficial de la Federación, 07 de febrero 2014. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. En: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=07>

<sup>671</sup> Los artículos afectados por la reforma son 6, 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111 y 122 de la Constitución. Diario Reforma, 11 de agosto 2013. “Agenda extraordinaria, políticos ordinarios” [versión electrónica]. SIMONNET, Carole. Recuperado el 20 de agosto 2013, en: <http://reforma.vlex.com.mx/vid/agenda-extraordinaria-pola-ordinarios-453070914>

principios de actuación y sujetos obligados ante el órgano garante en la materia. De esta forma, al analizar las propuestas presentadas por cada una de las fuerzas políticas podemos identificar cuáles son los elementos prioritarios para cada uno de ellos en la materia.

Entre las innovaciones al derecho de acceso a la información por vía de las modificaciones a este artículo destacan, primero, la ampliación de los sujetos obligados a propuesta inicialmente del PRD, y posteriormente ampliada por el PAN.

**Tabla 17.** Ampliación de sujetos obligados en el artículo 6°

<b>Ampliación de sujetos obligados</b>	
<b>Propuesta PRD</b>	<b>Propuesta PAN</b>
Toda la información en posesión cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo...	Ejecutivo
Ejecutivo	Legislativo
Legislativo	Judicial
Judicial,	<b>Tribunales Administrativos</b>
Órganos Autónomos	<b>Tribunales Agrarios</b>
Partidos Políticos	<b>Tribunales Laborales</b>
Fideicomisos	<b>Universidades</b>
Fondos Públicos	<b>Instituciones de Educación Superior</b>
Cualquier persona física o moral	Órganos Autónomos
...que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal	Partidos Políticos
	Fideicomisos
	Fondos Públicos
	Cualquier persona física o moral
	<b>Sociedad Civil</b>
	<b>Sindicatos</b>
	...que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal, <b>del Distrito Federal</b> y municipal...

Fuente: Elaboración propia en base al Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, p. 133.

La segunda aportación es la inclusión de los principios rectores en la actuación del órgano garante a propuesta del PRI, que posteriormente complementaría el PAN.

**Tabla 18.** Principios rectores en la actuación del órgano garante

<b>Principios rectores en la actuación del órgano garante</b>	
<b>Propuesta PRI</b>	<b>Propuesta PAN</b>
En su funcionamiento se rige por los principios de certeza,	En el ejercicio de esta función estatal
legalidad,	certeza,
independencia	legalidad,
imparcialidad	independencia
eficacia	imparcialidad
objetividad	<b>profesionalismo</b>
Máxima publicidad	<b>celeridad</b>
	<b>transparencia</b>
	objetividad
	Máxima publicidad serán principios rectores.

Fuente: Elaboración propia en base al Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, p. 137.

Tercero, respecto a las competencias y facultades del órgano garante. El PRI propuso que el mismo tuviera competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, los recursos que interpongan los particulares respecto de las decisiones de los organismos especializados, y revisar cualquier otra resolución de esos organismos. La propuesta del PRD formuló además que el órgano también pudiera emitir recomendaciones y apercibimientos; así como resolver los procedimientos que se interpongan en contra de actos u omisiones de los obligados en el ámbito federal que violenten este derecho. Finalmente, en la propuesta del PAN, respecto a este punto, propuso que el órgano tenga la competencia para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por violación a este derecho.

**Tabla 19.** Propuesta para las competencias del órgano garante

Propuesta para las competencias del órgano garante		
PRD	PRI	PAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer de los asuntos</li> <li>• Emitir recomendaciones y</li> <li>• Apercibimientos</li> <li>• Resolver los procedimientos de cualquier autoridad</li> <li>• Revisar el fondo de las resoluciones de los órganos garantes estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer de los asuntos</li> <li>• Conocer de los recursos que interpongan particulares respecto de las decisiones de los organismos especializados, y</li> <li>• Revisar las resoluciones de esos organismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia</li> <li>• Conocer y</li> <li>• Resolver recursos de revisión interpuestos</li> <li>• Interpretar las disposiciones aplicables</li> <li>• Conocer y</li> <li>• Resolver impugnaciones contra resoluciones de los órganos garantes estatales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, p. 138.

Las resoluciones del órgano garante es uno de los temas fundamentales ante del cual se plantearon modificaciones de dos tipos. Una de carácter positivo –que constituye el cuarto elemento, en el cual los tres grupos políticos propusieron adicionar al artículo sexto la definitividad e inatacabilidad de los fallos del órgano garante, sumado a la propiedad vinculatoria de la propuesta del PRI. No obstante, estos atributos se restringen con la sugerencia –de carácter negativo, de permitir casos de excepcionalidad bajo el argumento de la posible existencia de daño a la seguridad nacional. La propuesta del PRI otorga esta prerrogativa a los órganos constitucionales autónomos, los poderes legislativo y ejecutivo para interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual

origina una nueva situación de vulnerabilidad para el derecho de acceso a la información ya que el supuesto de amenaza a la seguridad nacional es un término que no está bien detallado —es amplio y general<sup>672</sup>, y abre la oportunidad a un mal uso o abuso.

**Tabla 20.** Resoluciones del órgano garante

Resoluciones del órgano garante		
PRD	PRI	PAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definitivas</li> <li>• Inatacables</li> </ul> <p>Excepto: -Suprema Corte de Justicia -Órganos especializados en materia de acceso a la información</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculatorias</li> <li>• Definitivas</li> <li>• Inatacables</li> </ul> <p>Con excepción de: - Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal - Presidentes de la Cámara de Senadores o Diputados - Titulares de los órganos constitucionales autónomos quienes podrán interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en el posible daño a la seguridad nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definitivas</li> <li>• Inatacables</li> </ul> <p>Excepción: Los particulares podrán impugnar mediante juicio de amparo</p>

Fuente: Elaboración propia en base al Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores p. 138-39.

Finalmente, un elemento en el que las tres propuestas coincidieron desde su inicio fue la ampliación del número de miembros que presidirán el órgano garante —de cinco a siete. Pues se preveía que al ampliar las capacidades del órgano, la cantidad de trabajo también incrementará para cada uno de los actuales consejeros, situación que podría poner en peligro la rapidez y sencillez en los procesos de este derecho<sup>673</sup>. No obstante, en la nueva preocupación por dotar de capacidad de respuesta al órgano garante también persistía una posible amenaza a la autonomía del órgano institucional ya que en la iniciativa del PRI se planteó que la elección de los integrantes se realizaría por el Ejecutivo con la no objeción del Senado. Hasta antes de la aprobación de la reforma éste fue el método de elección de los comisionados, cuya ineficiencia se demostró en los últimos años con las polémicas designaciones de Felipe Calderón que no garantizaron la independencia

<sup>672</sup> Centro de Análisis e investigación Fundar (20 agosto, 2013). Grave retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas. [versión electrónica] Consulta 23 agosto, 2013: <http://fundar.org.mx/mexico/?p=10845>

<sup>673</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 4.

obligatoria de los nombramientos<sup>674</sup>. A este respecto, las propuestas del PRD y PAN proponían que las autoridades del órgano fuesen designados por las dos terceras partes del Senado sin incluir la opinión/objeción del Ejecutivo. Estas propuestas obligan a enfatizar la necesidad de que los poderes de la Unión trabajen en conjunto y hagan funcionar el sistema de pesos y contrapesos. Finalmente destaca en la propuesta del PAN la inclusión de una consulta previa –a la elección de los consejeros, a la sociedad civil para recabar la opinión de las organizaciones expertas en la materia (no gubernamentales, universidades, instituciones académicas, centros de investigación, barras y asociaciones de profesionistas, y del público en general) respecto a los candidatos propuestos.

Tabla 21. Integrantes del órgano garante

Integrantes del órgano garante		
PRD	PRI	PAN
<b>Método de elección</b>		
Cámara de Senadores [dos terceras partes del <i>total</i> de los integrantes]	Ejecutivo Federal. [La Cámara de Senadores podrá objetar por mayoría o cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente] Con dos oportunidades de objetar, siendo la tercera una elección directa del Ejecutivo	Cámara de Senadores: [dos terceras partes de los <i>miembros presentes</i> ] + Previa realización de una consulta a la sociedad civil
<b>Permanencia</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete años</li> <li>• Sin posibilidad de reelección</li> <li>• Relevos escalonados</li> <li>• Favorecimiento de equidad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete años</li> <li>• Sin posibilidad de reelección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueve años</li> <li>• Sin posibilidad de reelección</li> <li>• Renovados en forma escalonada</li> <li>• Procurar equidad de género</li> </ul>
<b>Selección del presidente del órgano</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designado por el Senado [dos terceras partes]</li> <li>• Tres años y seis meses</li> <li>• Con posibilidad de reelección, 1 vez</li> <li>• Informe anual y comparecencia ante el Congreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designado por los propios comisionados</li> <li>• Tres años</li> <li>• Sin posibilidad de reelección</li> <li>• Informe anual ante el Senado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designado por los propios comisionados</li> <li>• Tres años</li> <li>• Con posibilidad de reelección</li> <li>• Informe anual y comparecencia ante el Congreso</li> </ul>
<b>Requisitos para los integrantes</b>		
Antes de su designación: (N/A)	Antes de su designación: (N/A)	Antes de su designación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones II, IV, V y VI art. 95 de la Constitución</li> <li>• Título de licenciatura</li> <li>• Conocimientos en la materia</li> <li>• No haber desempeñado cargo de elección popular en ningún nivel durante los</li> </ul>

<sup>674</sup> Guerrero & Bookman (2009). *Op. cit.*, p. 28.



<p>Una vez designados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No podrán tener ningún otro empleo cargo o comisión, salvo cargos <i>no remunerados</i> en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.</li> </ul>	<p>Una vez designados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, <i>salvo</i> en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.</li> </ul>	<p>últimos 5 años, ni haber sido dirigente ni militante activo de algún Partido Político, ni ministro de algún culto religioso en el mismo periodo de tiempo.</p> <p>Una vez designados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, <i>no remuneradas</i>.</li> <li>No podrán ocupar, en los dos años siguientes a la conclusión de su cargo, puestos en los poderes públicos federales.</li> <li>Podrán ser sujetos de juicio político.</li> </ul>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia en base al Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, p. 140-45.

En relación a los demás artículos constitucionales que también se incluyeron en las propuestas, destacamos que en el artículo 16 el proyecto del PAN adicionó un párrafo en el que se especifica que el derecho a la protección de los datos personales estará a cargo de los órganos públicos especializados en la materia (a nivel federal, estatal y del Distrito Federal) así como de garantizar el acceso a la información de acuerdo a los artículos 6, 116 y 122 de la constitución.

En el artículo 29, la propuesta del PRD agregó al artículo la no restricción ni suspensión del derecho de acceso a la información y protección de datos en momentos de perturbación de la paz pública o en casos de invasión.

La propuesta para reformar el artículo 73 en el que se estipulan las facultades del Congreso, incluye en las tres iniciativas que el Congreso expida la ley general en la materia -como reglamentaria al artículo sexto constitucional (PRI y PAN). Además, en las tres propuestas se le da capacidad para emitir una Ley General de Protección de Datos las iniciativas del PRD y PAN lo puntualizan en una fracción adicional, mientras que la iniciativa del PRI lo hace en la fracción XXIX-R. Finalmente, la propuesta del PAN también contempla en una tercera fracción la atribución para expedir una Ley General de Archivos.

Al igual que en artículo anterior en las modificaciones propuestas al artículo 76, las tres iniciativas agregan una nueva fracción (XII), aunque sus contenidos se diferencian.

Las iniciativas del PRD y PAN proponen dar facultad exclusiva al Senado para aprobar/designar a los integrantes del órgano garante. Mientras que en la propuesta del PRI tan sólo se les faculta para objetar los nombramientos hechos por el Ejecutivo.

Una aportación en la que existen coincidencias en las tres iniciativas son las referentes a la creación de un nuevo párrafo (h) en el artículo 105 donde se estipula que el órgano garante podrá promover la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando leyes federales, estatales, del distrito federal, o tratados internacionales vulneren el derecho de acceso a la información y protección de datos personales. Adicionalmente, en el mismo artículo, la iniciativa del PRI propone -en otro sentido, una nueva fracción (IV) en la que se establece la herramienta del recurso de revisión contra las resoluciones del órgano garante.

En el artículo 108, la iniciativa del PAN es la única que lo complementa agregando que los titulares de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorguen autonomía serán responsables por violaciones la Constitución y las leyes federales.

Respecto al artículo 110 donde se establece qué autoridades podrán ser sujetos de juicio político, las tres propuestas incluyen a los comisionados del órgano garante en materia de acceso a la información como sujetos. Adicionalmente, la propuesta del PAN añade también a los titulares de los organismos locales, estatales y del Distrito Federal.

En la misma línea, el artículo 111 que establece el fuero constitucional para decidir si se procede penalmente contra ciertas autoridades, las propuestas del PRI y PAN complementan el artículo con la inclusión de los comisionados del órgano garante. Además, la propuesta del PAN incluye a los titulares de los organismos autónomos a nivel local y del Distrito Federal.

La modificación de los artículos 116 y 122 se propuso con el fin de armonizar las facultades del órgano garante federal, donde las tres propuestas coinciden. El artículo 116 establece la división de poderes, atribuyendo a las constituciones locales la creación de organismos especializados, autónomos, imparciales en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Además, la propuesta del PRD detalla a los sujetos obligados en la materia ante los cuales dicho organismo deberá garantizar el acceso

a la información. También, la propuesta del PAN además de incluir lo antes detallado del PRD, señala en el artículo la competencia del organismo para conocer y resolver los recursos de revisión, la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, la composición de sus titulares en un órgano colegiado; y otros detalles respecto a su presupuesto, organización y ejercicio.

Finalmente, en la reforma del artículo 122 que se refiere a las atribuciones del gobierno del Distrito Federal, las tres propuestas establecen la atribución de establecer un organismo en la materia; al igual que en el artículo anterior (116) la propuesta del PRD señala las atribuciones de dicho organismo y adicionalmente la del PAN detalla las competencias, atribuciones, organización, etc.

A manera de resumen se presentan a continuación las propuestas de cada grupo parlamentario, evaluando si en base a sus contenidos fortalecen o debilitan el actual derecho a la información y/o al órgano garante. Se valoró el contenido de las propuestas en las iniciativas de cada grupo político en base a los siguientes criterios: si el contenido no propone nada respecto al tema particular el valor es 0. Si la propuesta es una mejora la calificación es 1; y si el contenido propone una mejora de mayor alcance se le asigna el 2. Si por el contrario, el contenido propuesto no enriquece el tema el valor es -1, y finalmente, si las propuestas debilitan al tema entonces se le asigna la calificación -2.

**Tabla 22.** Valoración de las propuestas presentadas por grupo político

Temas particulares que se afectarían con la reforma constitucional		Valoración de las propuestas por grupo político		
	Art.	PRD	PRI	PAN
Ampliación de sujetos obligados ante el Órgano Garante	6to	1	0	2
Principios rectores en el funcionamiento del Órgano Garante	6to	0	1	2
Competencias del Órgano Garante	6to	2	1	2
Facultades de revisión del Órgano Garante	6to	1	2	2
Carácter de las resoluciones del Órgano Garante	6to	1	1	1
Impugnaciones a las resoluciones del Órgano Garante	6to	1	-1	1
Atributos del presupuesto anual del Órgano Garante	6to	1	0	2
Conformación de los miembros del Órgano Garante	6to	1	1	1
Método de selección de los integrantes	6to	1	-1	2
Tiempo de permanencia de los integrantes	6to	1	1	1
Requisitos de los integrantes	6to	0	0	1
Elección del Comisionado Presidente	6to	-1	1	1
Creación de un Consejo Consultivo en apoyo al Órgano G.	6to	0	0	1
No suspensión del derecho en caso de invasión o disturbios	29	1	0	0
Creación de una ley General en la materia	73	1	2	2
Creación de una ley General de protección de datos	73	0	0	1
Creación de una ley General de archivos	73	0	0	1

Acciones de inconstitucionalidad que vulneren el derecho	105	2	1	2
Recurso de revisión contra resoluciones del órgano garante	105	0	-1	0
Responsabilidad por violaciones a la constitución de los titulares de los organismos autónomos a nivel local y DF	108	0	0	1
Sujetos de juicio político: comisionados del órgano garante	110	1	1	2
Responsabilidad de los servidores públicos	111	0	1	2
Atribuciones de los Estados de la Federación	116	1	1	2
Atribuciones del Distrito Federal	122	1	1	2
<b>Resultado de la valoración</b>		<b>16</b>	<b>12</b>	<b>33</b>

Valores en tabla: 0=no propone, 1=mejora, 2=mejora más, -1=debilita, -2debilita más

Fuente: Elaboración propia

### 5.2.2. Implicación de la sociedad civil y el desarrollo del proceso legislativo

El precedente que sentó el Grupo Oaxaca con la participación y la influencia que ejerció en el resultado de la creación de la Ley de Acceso a la Información en 2002 facultó la apropiación del tema a la sociedad civil, conformada no sólo por Organizaciones no Gubernamentales, sino también por académicos de distintas instituciones que progresivamente han conformado un grupo plural organizado en redes o colectivos que también ha incluido la participación de los órganos encargados de garantizar el acceso a la información en los estados y a nivel Federal. Un ejemplo de ello es la Red por la Rendición de Cuentas cuyo colectivo lo integran instituciones de los tres sectores<sup>675</sup>.

Estos actores se han consolidado en el país convirtiéndose en un referente en el tema. Su apropiación de la materia se realizó en 2002 durante el proceso de creación de la ley y se reforzó con la activa participación que desarrollaron en el proceso legislativo de la última reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información que culminó en febrero 2014. Si bien, ya desde el proceso de 2007 estos representantes habían participado activamente en foros y entregando insumos informativos a los legisladores no obstante, siete años después su influencia en el proceso legislativo quedó reflejada en el resultado.

Aunque las demandas de estos sectores para perfeccionar el acceso a la información y la transparencia no eran nuevas, preocupó el hecho de que previo a la entrega formal de propuestas no se hubiera llevado a cabo una consulta del tema por parte de las autoridades o actores políticos como los legisladores. No obstante, ello se puede atribuir a distintos factores. En primer lugar, que la oportunidad para reformar el artículo sexto se inició

<sup>675</sup> Red por la Rendición de Cuentas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>

formalmente cuando el recién electo Presidente entregó a los senadores de su partido su propuesta sin que la nueva administración hubiera iniciado su mandato

“la propuesta de reforma se comenzó a elaborar desde el periodo de transición con especialistas en la materia. Se originó del compromiso presidencial, que como eje transversal de la propuesta de campaña señalaba el combate a la corrupción y la transparencia como políticas públicas que deberían reforzarse incluso desde antes del inicio de la administración” (Arely Gómez, entrevista personal. Ciudad de México 4 de julio 2014).

En segundo término, coincidió que en el mismo periodo también se estaba configurando la nueva organización de las cámaras legislativas. Y tercero, los legisladores y algunos miembros de los distintos partidos políticos con conocimiento del tema o que habían trabajado previamente en él conocían las propuestas de la sociedad civil, la academia y los órganos garantes, además, contaban con información del tema. Ejemplo de ello es el evento organizado por el IFE y la Red por la Rendición de cuentas en marzo 2012 en el que se entregó a los distintos líderes de los partidos políticos las propuestas para mejorar la materia con vistas a un sistema de rendición de cuentas<sup>676</sup>, así como las propuestas de la COMAIP contenidas en el documento “Consensos para la consolidación del régimen de transparencia en México”<sup>677</sup>.

A pesar de esta omisión, los distintos actores que participaron en el proceso manifestaron –en las entrevistas, que los trabajos previos de los expertos fueron considerados por los legisladores en el momento de redactar sus propuestas, no obstante los acercamientos entre ambos sectores se realizaron de forma aislada, “hubo algunos legisladores que ya preparaban sus borradores sobre una reforma en la materia y pidieron algunas opiniones al respecto” (Oscar Guerra, entrevista personal. Ciudad de México 26 de junio 2014).

---

<sup>676</sup> Red por la Rendición de cuentas. “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, 23 de marzo 2012 [recurso electrónico] en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>, consulta 10 de julio 2014.

<sup>677</sup> COMAIP. Acta de la 3er Asamblea Nacional Extraordinaria, 31 de agosto 2012 [recurso electrónico] en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comaip/ActaIIIASambleaExtraordinariaCOMAIP.pdf>, <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>, consulta 10 de julio 2014.

Aunque existía desde la campaña presidencial el compromiso de reformar este asunto, no a muchos sorprendió que la primera iniciativa que impulsó el Presidente electo fuera la de transparencia, ello se debió principalmente a dos motivos. El primero estaba relacionado con la intención de llevar a cabo reformas estructurales en los sectores educativo, energético, de comunicaciones y fiscal

“el interés del presidente por hacer esta reforma no tienen nada que ver con sus promesas de campaña sino que estaba interesado en llevar adelante una reforma fiscal posterior a ésta y en secuencia lógica no puedes pedirle a la ciudadanía más impuestos al inicio del mandato cuando no demuestras un compromiso por transparentar la gestión pública y dar garantías de que los recursos se emplearan correctamente” (Alejandro González, entrevista personal, 2014).

Y segundo, también vinculado con el anterior era el interés de la administración por legitimarse, “de hecho no fue un tema espontáneo o que le interesara mucho al presidente, sino que es políticamente correcto” (Jacqueline Peschard, entrevista personal, 2014), pues el inicio de la administración estuvo marcada por dudas y acusaciones de fraude electoral y aunque no suscitó una crisis como la de 2006, al Presidente y su grupo le interesaba proyectar el arranque de un nuevo ciclo de administraciones priistas.

Ante esta realidad y el temor de que el oportunismo político terminara por socavar el derecho de acceso a la información y sus instituciones, las reacciones y los posicionamientos públicos se iniciaron cuando se dio a conocer el contenido de la iniciativa del ejecutivo. Fue esto lo que encendió la señal de alarma al proponer un “recurso Extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” que abría la posibilidad de que la o el presidente de la Cámara de Diputados, las o los presidentes de los organismos con autonomía constitucional y, en el caso de la administración pública, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal pudieran iniciar un recurso especial en contra de las decisiones de los órganos garantes en materia de transparencia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando “el organismo garante determine divulgar una información

que, a juicio de las autoridades responsables pueda representar una amenaza directa y trascendente a la seguridad nacional”<sup>678</sup>.

Conforme se presentaron los contenidos de las distintas propuestas, las posturas de los colectivos<sup>679</sup> también se hicieron públicas, varias de ellas en sentido crítico, resaltaron la necesidad de no pensar que el diseño institucional y normativo era la única forma de atender las necesidades del acceso a la información<sup>680</sup> mientras que en otras, se abogó por una política articulada hacia la rendición de cuentas evitando “el riesgo de que el curso de los acontecimientos inmediatos genere la percepción de que el aumento de la transparencia y el castigo a los corruptos bastan”<sup>681</sup>.

La primera parte del proceso legislativo se inició el 9 de octubre con la primera reunión de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales donde se decidió dictaminar en conjunto las tres iniciativas. Para ello, se incluyó la participación de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana. Ambas comisiones se reunieron el día 16 del mismo mes, en esa reunión de trabajo se elaboró el primer borrador de la iniciativa en base a las tres propuestas. Tras darse a conocer el esbozo del proyecto, las Comisiones Unidas recibieron 18 documentos con comentarios respecto al contenido de la iniciativa, de los cuales tres provenían de miembros del Senado, cuatro de Institutos de Transparencia del país, tres de organizaciones civiles, y tres más de la Convención Nacional de Gobernadores. Por último, los cinco restantes derivaban de Secretarías de la administración federal<sup>682</sup>, que se sintetizan en la siguiente tabla:

---

<sup>678</sup> México Infórmate. “Posicionamiento México Infórmate ante iniciativas de EPN”, 04 de septiembre 2012 [recurso electrónico] en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/posicionamiento-mexico-informate-ante-iniciativas-de-e-pn-2/>, consulta 12 de julio 2014.

<sup>679</sup> Refiriéndome a los siguientes: México Evalúa, Colectivo por la Transparencia, Red por la Rendición de Cuentas, COMAIP.

<sup>680</sup> FUNDAR. “Razones para transparentar a México”, 14 de septiembre 2012 [recurso electrónico] en: <http://fundar.org.mx/razones-para-transparentar-mexico/#.VAT6eVYufJA>, consulta 12 de julio 2014.

<sup>681</sup> Red por la Rendición de cuentas. “Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción”, 13 de septiembre 2012 [recurso electrónico] en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/propuestas-e-iniciativas-en-materia-de-transparencia-y-combate-a-la-corrupcion/>, consulta 12 de julio 2014.

<sup>682</sup> El listado completo en Senado de la República LXII Legislatura. Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana [recurso electrónico] en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/proceso.php>.

**Tabla 23.** Aportaciones y comentarios de cuatro Secretarías Federales al proyecto de reforma

Secretaría de Gobernación (SEGOB) [a través de su Unidad de Asuntos Jurídicos y de su Consejería Jurídica]	6. Apoyaban la designación de los comisionados del IFAI por el Ejecutivo con objeción del Senado 7. Respalda la excepción al Consejero Jurídico de la Presidencia para apelar los fallos del órgano garante.
Secretaría de Economía (SE)	8. Propone que los comisionados cuenten con experiencia en el tema 9. Cuestiona capacidad de atracción del IFAI 10. Propone que la SEGOB y SHCP valoren las iniciativas de reforma.
Secretaría de la Función Pública (SFP)	11. Propone no al Consejero Jurídico para dar la excepcionalidad de apelar los fallos del órgano garante sino al Procurador General. 12. Cuestiona la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	13. Propone que el perfil de los comisionados sea: Abogados con 10 años de experiencia.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a expertos y legisladores, la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo se produjo por la confluencia de dos factores clave: la voluntad política que existió en la Cámara de Senadores y los costos políticos provenientes de la presión que ejercían la sociedad civil y los institutos de transparencia

“El del Senado fue un proceso inédito muy abierto a distintos sectores que trabajan el tema (la academia, sociedad civil, autoridades de otros estados, el IFAI), la convocatoria fue abierta, ahí las ONGs fueron clave. Fue una serie de coincidencias que permitieron que el proceso se desarrollara así, gracias a la disponibilidad de Raúl Cervantes (el presidente de las comisiones unidas) para hacer un buen procedimiento y por otro lado la presión de la sociedad civil” (Jacqueline Peschard, entrevista personal, 2014).

Fue en la tercera reunión celebrada el día 30 del mes cuando se invitó a los Comisionados del IFAI<sup>683</sup> para exponer sus opiniones respecto a las modificaciones previstas a la Constitución, donde también intervinieron los senadores. En la siguiente reunión del día 6 de noviembre se sumó a la mesa de trabajo la Comisión de Gobernación y además fueron invitados a participar los representantes de distintas organizaciones

<sup>683</sup> Jacqueline Peschard Comisionada Presidente, y los comisionados Sigrid Arzt, Gerardo Laveaga, Ma. Elena Pérez-Jaén y Ángel Trinidad  
Fuente: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/reu/docs/acta\\_301012.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu/docs/acta_301012.pdf)



civiles<sup>684</sup> que enfatizaron la necesidad de fortalecer la reforma en vistas a un sistema integral de transparencia. Al final de dicha reunión, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales<sup>685</sup> propuso implementar un Acuerdo de las Comisiones Unidas (participantes) para Transparentar el Proceso de Dictamen de las Iniciativas en Materia de Transparencia<sup>686</sup>. Posteriormente, el 27 del mismo mes se celebró la quinta reunión de trabajo, en ella fueron invitados a participar los Consejeros del Instituto Federal Electoral<sup>687</sup>, Académicos e Investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>688</sup> y representantes de otras organizaciones de la sociedad civil<sup>689</sup> para escuchar sus opiniones respecto a los temas que se estaban debatiendo con relación a la reforma en la materia.

La última reunión de las Comisiones Unidas se celebró el 19 de diciembre donde se discutió y aprobó (por unanimidad) el proyecto de dictamen para reformar la Constitución, que se envió a la Cámara para su votación.

Aunque la revisión de las versiones estenográficas de las reuniones de trabajo<sup>690</sup> no permiten determinar si la decisión del presidente de las Comisiones Unidas de incluir a las opiniones de los diversos sectores de expertos durante las discusiones de las mesas de trabajo se llevó a cabo por presión o voluntad política, el resultado final del dictamen aprobado el 20 de diciembre en la Cámara sí refleja la participación de estos sectores,

---

<sup>684</sup> Entre los participantes estuvo Lilia Saúl, Coordinadora Nacional de México, Infórmate. Eugenio Monterrey, Presidente de COMAIP. Alejandro González, representante de Gestión y Cooperación Social, A.C. Cristina Ruelas, Oficial del Programa de Acceso a la Información de Article 19. Edna Jaime, representante de México Evalúa. Óscar Guerra Ford, Presidente de INFO DF.

Fuente: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/reu/docs/acta\\_061112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu/docs/acta_061112.pdf)

<sup>685</sup> Senador Raúl Cervantes Andrade (PRI).

<sup>686</sup> El objetivo era transparentar el proceso de dictamen de estas comisiones unidas, a fin de que se puedan publicar mediante la página de internet de la comisión de Puntos Constitucionales todos los documentos relacionados con el asunto. Dicho acuerdo fue sometido a votación de los integrantes y aprobado por unanimidad el 06 de noviembre de 2012.

Fuente: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Proceso/Acuerdo-Transparencia.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Acuerdo-Transparencia.pdf)

<sup>687</sup> Dr. Leonardo Valdés, Consejero Presidente; Dra. María Marván, Consejera y Presidenta del Órgano Garante de Transparencia del IFE. Mtro. Alfredo Figueroa, Consejero; y Dr. Francisco Javier Guerrero, Consejero. Fuente: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta\\_271112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta_271112.pdf).

<sup>688</sup> Mtro. Enrique Carpizo y Dr. Edgar Corzo. Fuente:

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta\\_271112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta_271112.pdf).

<sup>689</sup> Lic. Miguel Pulido, Director Ejecutivo de FUNDAR; Dr. Juan Pardinás, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad; Lic. Tomas Severino, Director de Cultura Ecológica; y Paulina Gutierrez, del CIESAS. Fuente: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta\\_271112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/reu/docs/acta_271112.pdf).

<sup>690</sup> Sitio web en el que se pueden consultar las versiones estenográficas de las reuniones en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/reu\\_trabajo.php](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu_trabajo.php)

puesto que en el contenido del primer borrador del proyecto elaborado el 16 de octubre se planteaban cuestiones “genéricas y con detalles muy preocupantes como la posibilidad de impugnar resoluciones en materia de seguridad económica en el cual la posición del IFAI era absoluta, pues por ese tema se pueden entender muchísimas cosas” (Cecilia Azuara, entrevista personal. Ciudad de México 1 de julio 2014).

Posterior al dictamen de cada una de las iniciativas, el 20 de diciembre de 2012, el Senado aprobó de forma unánime (con 116 votos)<sup>691</sup> la minuta que permitiría realizar una reforma constitucional, en ella se proponía: dotar de plena autonomía al IFAI, ampliar sus facultades, atribuciones y entes sujetos a su jurisdicción entre los que se incluiría a los partidos políticos, sindicatos, personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos. La reforma también contemplaba que los comisionados fuesen elegidos por un nuevo método en el cual la Cámara de Senadores tendrían la facultad de nombrarlos previa consulta con la sociedad y con la potestad del Ejecutivo para objetar la elección, asimismo se planteó la permanencia de los cinco comisionados actuales hasta cumplir los plazos para los que habían sido designados en diferentes momentos del sexenio pasado (2006-2012).

En esta primera etapa del procedimiento legislativo el resultado fue tan positivo e inédito que todos los participantes celebraron el contenido aprobado<sup>692</sup>.

Cuando el proyecto pasó a la Cámara de Diputados se inició la segunda etapa del procedimiento y otra fase en la intervención de la sociedad civil.

Tras ser aprobado el proyecto de reforma por la Cámara de Senadores, éste debía ser avalado por los diputados. En esta segunda etapa, la preocupación comenzó con el evidente retraso de la Cámara baja para aprobar el proyecto ya que la discusión del tema se postergó durante meses. En julio, dos colectivos sociales entregaron cartas a los diputados del PRI –principalmente al coordinador de su bancada, solicitando la aprobación de la minuta enviada por el Senado, acusando que:

---

<sup>691</sup> Senado de la República LXII Legislatura. Fuente donde se puede consultar la votación: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sen&mn=8&sm=2&ano=1&tp=O&np=1&lg=62&id=1584>.

<sup>692</sup> Para ver el posicionamiento público de las organizaciones: <http://mexicoinformate.org/noticias/posicionamiento-frente-al-dictamen-de-las-comisiones-unidas-de-puntos-constitucionales-de-estudios-legislativos-primera-de-gobernacion-y-de-anticorrupcion-y-participacion-ciudadana-en-materia-de-tra/>

“El proceso legislativo se encuentra detenido debido a las reservas que su partido político ha hecho públicas, las cuales guardan extrema distancia con los estándares más altos de transparencia y máxima publicidad de la información...”<sup>693</sup>.

De esta forma se denunció públicamente los intentos de los diputados del PRI por debilitar la materia. A pesar de ello, la discusión de las reservas y modificaciones que se pretendía llevar a cabo se postergó hasta agosto, cumpliendo ocho meses de haber recibido la minuta del Senado, debido a que la Cámara realizó modificaciones en el documento y puesto que el procedimiento exige que el dictamen con cambios se discuta y apruebe dentro de la Cámara revisora antes de enviarla nuevamente a la de origen para su aprobación. El procedimiento en la segunda cámara se caracterizó por ser totalmente opuesto al que se llevó a cabo en el Senado por tres razones. Primero –como ya se explicó, el plazo para aprobar los cambios fue prolongado. Segundo, las regresiones que los cambios pretendidos darían al DAI. Y tercero, por la escasa información en relación al desarrollo del procedimiento en la Cámara así como la falta de inclusión de los expertos en la materia en reuniones o mesas de trabajo. Preocupaba que la suma de estos tres factores generara resultados negativos ya que en el caso de aprobarse los contenidos modificados serían más nocivos que progresistas, o en caso contrario, que la reforma definitivamente se quedaría en la “congeladora legislativa”.

Inicialmente, las modificaciones realizadas a la propuesta de los senadores incluyeron varios cambios. Primero, la prerrogativa al Procurador General de la República, el Presidente de la CNDH, el Gobernador del Banco de México y el Consejero Jurídico del Gobierno (Ejecutivo) de recurrir ante la SCJN las resoluciones del IFAI, bajo el argumento de que puede poner en peligro la seguridad o estabilidad económica, o cuando se trasgredan derechos humanos, una atribución que vulnera la inatacabilidad de las resoluciones del instituto.

Segundo, la falta de claridad respecto a la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados directos, ya que a pesar de que éstos se incluían en el artículo 6º, también en un párrafo posterior del mismo artículo los Diputados agregaron la siguiente

---

<sup>693</sup> México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia. Reproducción de carta íntegra en Aristegui Noticias [recurso electrónico] en: <http://aristeginoticias.com/1007/mexico/en-carta-a-beltrones-culpan-a-diputados-del-pri-por-retraso-en-reforma-de-transparencia/>, consulta 20 de julio 2014.

especificación: “Tratándose de los sujetos obligados a que se refiere el inciso i) de la base primera, fracción I de este apartado, serán competentes las autoridades electorales”<sup>694</sup>.

Tercero, se ampliaron los criterios para elegir a los nuevos Comisionados estableciendo que cuatro de ellos contarán con un título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, mientras que para los tres restantes se establece el requisito de que al menos cuenten con tres años de experiencia en actividades relacionadas con el acceso a la información y la transparencia<sup>695</sup>.

Cuarto, se suprimió la modificación al artículo 105 de la Constitución que da la atribución al órgano garante para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados internacionales que vulneren el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Y finalmente, se modificaron los artículos transitorios donde además de reducir los plazos para emitir la legislación secundaria así como para elegir los comisionados. Sin embargo, dos modificaciones más resultaron alarmantes, la primera en el artículo 3° pretendía renovar a todos los comisionados del IFAI estableciendo que los miembros que ya conformaban el cuerpo colegiado podrían participar para continuar con su mandato hasta la fecha en que fueron designados y, de no ser ratificados, conformar un nuevo grupo de comisionados. Mientras que en el artículo 4°, además de dar la atribución a la *Comisión permanente*<sup>696</sup> para nombrar a los comisionados, las nuevas estipulaciones pretendían que los grupos parlamentarios del Senado propusieran a los candidatos, lo que representaba una evidente partidización de los nombramientos.

---

<sup>694</sup> Cámara de Diputados LXII Legislatura (2013, 21 de agosto). Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3842. Anexo A, p. 130. [recurso electrónico] Recuperado el 21 de agosto 2013, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>695</sup> Adicionalmente se estipula que los siete comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución Mexicana.

Cámara de Diputados LXII Legislatura (2013, 21 de agosto). Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3842. Anexo A, p. 135. [recurso electrónico] Recuperado el 21 de agosto 2013, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>696</sup> La Comisión Permanente es un órgano del Congreso que entra en funciones durante los recesos de las cámaras que lo integran. Desempeña funciones políticas, jurídicas, administrativas y de control. No cuenta con facultades legislativas, por lo que no dictamina sobre iniciativas de ley o decreto. Está compuesta por 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores. Fuente: Sistema de Información legislativa [recurso electrónico] en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=42>, consulta 27 julio 2014.

El 19 de agosto de 2013 el proyecto de dictamen para modificar los seis elementos descritos en las páginas anteriores se aprobó en comisiones unidas de la Cámara<sup>697</sup>, los cuales generarían retrocesos en el DAI. Las propuestas que no modificaron los diputados son: aumentar de cinco a siete los comisionados del pleno, la atribución de que el Senado eligiera a los comisionados con el rechazo del Ejecutivo, la ampliación de los sujetos obligados directos y la extensión de las capacidades del órgano garante.

Al día siguiente de hacerse público el dictamen, los senadores del PAN y PRD junto con los diputados del PAN dieron a conocer un posicionamiento en el que defendían la minuta aprobada por el Senado y además advirtieron

no podemos avanzar en la discusión de las reformas energética y hacendaria, sin que el gobierno y su partido demuestren un auténtico compromiso por avanzar en la construcción de un sistema nacional de rendición de cuentas y de combate a la corrupción, que fortalezca el régimen democrático y garantice que los recursos adicionales que se esperan obtener, vía reformas económicas, sean efectivamente usados para generar bienes públicos y no para enriquecer, de manera ilícita, a funcionarios, mantener burocracias en los estados o incluso financiar campañas políticas<sup>698</sup>.

Por su parte la sociedad civil inició el mismo día por medio del Colectivo por la Transparencia “una campaña muy dura de confrontación hacia los legisladores que se llama Transparencia YA en la cual se pedía que no llevarán a cabo las modificaciones pretendidas”, utilizando principalmente las redes sociales y la prensa escrita (Alejandro González, entrevista personal, 2014).

---

<sup>697</sup> Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Transparencia y Anticorrupción, y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

<sup>698</sup> Posicionamiento de los Senadores del PAN sobre la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, 20 de agosto 2013 [recurso electrónico] en: <http://www.pan.senado.gob.mx/2013/08/posicionamiento-de-los-senadores-del-pan-sobre-la-reforma-constitucional-en-materia-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/>, consulta 22 de julio 2014.



El dictamen se publicó en la Gaceta Parlamentaria el día 21 de agosto<sup>699</sup> y se discutió el día siguiente, la repentina celeridad del tema en la Cámara, llevó a pensar que el trasfondo de postergar la discusión durante tantos meses tenía como intención sacar un dictamen “fast track”<sup>700</sup> puesto que en las Comisiones el PRI y el Partido Verde contaban con mayoría para imponer sus decisiones. Esta idea pareció corroborarse cuando el mismo día de la votación se incorporaron nuevas modificaciones por parte de las mismas Comisiones Unidas dictaminadoras, presentando sólo dos de las seis modificaciones planteadas originalmente.

---

<sup>699</sup> En lo que se conoce como Declaratoria de Publicidad, el cual es un pronunciamiento formal que hace el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ante el Pleno, para informar que se ha publicado en la Gaceta Parlamentaria un dictamen de ley, el cual será sometido a discusión y votación en sesiones posteriores. Fuente: Sistema de Información legislativa [recurso electrónico] en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=64>, consulta 25 de julio de 2014.

<sup>700</sup> <http://www.noticiasnet.mx/portal/opinion/nacional/167755-transparenciaya>

Tabla 24. Propuestas de Reforma 2012

Propuestas de reforma 2012 en las Cámaras				
Artículo	Borrador de proyecto C. Senadores	Minuta C. Senadores	Modificaciones C. Diputados	Propuesta FINAL aprobada por la C. Diputados
6	No lo contempla	Expansión de sujetos obligados Primera sección (I): Inclusión –sujetos obligados: -Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial -Órganos Autónomos, -Partidos políticos, -Fideicomisos y Fondos Públicos, -cualquier individuo, persona jurídica o sindicato que reciban recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, regional o municipal.	...	...
	El Estado contara con un organismo autónomo, especializado e imparcial con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.	Características y autonomía del órgano garante (nuevo párrafo) Parte B: El Estado contara con un organismo autónomo, especializado e imparcial con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.	Mismos contenidos generales	Mismos contenidos generales
	Ninguna...	Ninguna...	Prerrogativa a los partidos políticos (nuevo párrafo) Tratándose de los sujetos obligados a que se refiere el inciso i) de la fracción I de ese apartado, <b>serán competentes las autoridades electorales.</b>	Ninguna...
	Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables.	Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.	...	...
	El organismo garante tiene <b>competencia para conocer de los asuntos relacionados</b> con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de <i>cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo</i> que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial...de los órganos de los Estados y del Distrito Federal.	Atribuciones al órgano garante (nuevo párrafo): El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos...	El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales <b>en posesión de sujetos obligados...</b>	Mismo contenido que la minuta del Senado...
	De manera excepcional, el	No lo contempla	(nuevo párrafo)	

## Capítulo V. Transformación legislativa a nivel Constitucional

	<i>consejero jurídico del Ejecutivo Federal</i> , los Presidentes de la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados o los titulares de los órganos constitucionales autónomos podrán interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación <b>cuando exista una alta probabilidad de daño directo y trascendente a la seguridad nacional, a la estabilidad económica o financiera</b> del país		Prerrogativa a: - <i>Consejero Jurídico de la Presidencia</i> - <i>Procurador General de la República</i> - <i>Gobernador del Banco de México</i> - <i>Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i> <b>podrán interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones del IFAI</b> que puedan poner en peligro la seguridad económica o cuando se trasgredan los derechos humanos...	Prerrogativa sólo al - <b>Consejero Jurídico de la Presidencia</b> podrán interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones del IFAI que puedan poner en peligro la seguridad
	El organismo garante se integra por siete comisionados.  Quienes serán <b>nombrados por el Ejecutivo Federal</b> . La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente.	El organismo garante se integra por siete comisionados  Su nombramiento se realizará por la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los Grupos Parlamentarios. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República.	El órgano garante se integra por siete comisionados. <b>Funcionará en Pleno, integrado por un comisionado presidente y seis comisionados.</b> Nombrados por...	El organismo garante se integra por siete comisionados.  Nombrados por ...
	Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. Durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión	Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. Durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión	Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. Durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión <b>Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, en donde cuatro de los comisionados deberán cumplir además con lo estipulado en la fracción III del mismo, mientras que los otros tres comisionados deberán haberse desempeñado cuando menos tres años en destacada actividades forma en profesionales.</b>	Los comisionados...  <i>Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución.</i>
	No lo contempla	El organismo garante tendrá un <b>Consejo Consultivo</b> integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes del Senado. La ley determinará los procedimientos a seguir para la	(párrafo eliminado)	Mismo contenido que la minuta del Senado...



## Capítulo V. Transformación legislativa a nivel Constitucional

		presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.		
105	h): El organismo garante en contra de leyes de carácter federal, estatal y tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos.	Atribución del órgano garante para iniciar acciones de inconstitucionalidad (nuevo párrafo) Parte II: Inciso h): El organismo garante en contra de leyes de carácter federal, estatal y tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos.	(párrafo eliminado)	Mismo contenido que la minuta del Senado...
110	... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6° constitucional...	Adición de los Comisionados del órgano garante como sujetos de juicio político (nuevo párrafo) ... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6° constitucional...	Mismos contenidos generales	Mismo contenido que la minuta del Senado...
111	... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6° constitucional...	Adición de los Comisionados del órgano garante como sujetos imputables a procedimientos criminales (nuevo párrafo) ... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6° constitucional...	Mismos contenidos generales	Mismo contenido que la minuta del Senado...
116	VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo gubernamental. Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna.	Atribución a las Constituciones de los Estados (nuevo párrafo) VIII... para establecer organismos autónomos responsables de garantizar el derecho de acceso a información y de protección de datos...	Mismos contenidos generales	VIII... para establecer organismos autónomos responsables de garantizar el derecho de acceso a información y de protección de datos... deberán cumplir con lo estipulado en la Ley General emitido por el Congreso para sentar los principios y procedimientos en el ejercicio de este derecho.
122	ñ) Legislar en de derecho de acceso a la información y protección de datos...	Atribución al Distrito Federal (nuevo párrafo) Base primera, numeral V.	Mismos contenidos generales	Mismos contenidos generales

		Inciso ñ: Legislar en de derecho de acceso a la información y protección de datos...		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Al llevar a cabo el trabajo de campo y discutir con los participantes la forma en que se desarrolló el proceso en la Cámara de Diputados, los diputados de la oposición (PAN y PRD) argumentaron que los cambios propuestos a la minuta provenían en su mayoría del PRI, “el PRI tenía toda la intención de debilitar la reforma ellos metieron las modificaciones al dictamen para que se pudieran impugnar las resoluciones del IFAI” (Elizabeth Yañez, Ciudad de México 3 de junio 2014, entrevista personal). Ya que, contrario a la Cámara de Senadores, no fue posible tener acceso a las versiones estenográficas de las reuniones de las Comisiones Unidas dictaminadoras<sup>701</sup>. La única forma de corroborar hasta qué punto lo dicho por los entrevistados coincidía con el material existente, fue observar que en la composición de las Comisiones efectivamente la alianza PRI-PVEM-PANAL contaba con mayoría de miembros en cada una de ellas<sup>702</sup> y segundo, al cotejar la votación de las Comisiones donde se aprobó el dictamen con las modificaciones (19 de agosto) descubrimos que en su mayoría los diputados del PRD votaron a favor y en pocos casos se abstuvieron, siendo los votos en contra los de los diputados del PAN<sup>703</sup>.

De las seis modificaciones pretendidas por la Cámara de Diputados –detalladas previamente, tan sólo prosperaron dos de gran relevancia. Una fue la que otorga al Consejero Jurídico de la Presidencia la prerrogativa de recurrir ante la SCJN las resoluciones del IFAI –como se explicó en la tabla anterior. Y la segunda, la que faculta al Senado para renovar todo el cuerpo colegiado del IFAI y no como se pretendía en la

<sup>701</sup> Solicitadas el 11 de septiembre 2014 a través del sitio web de la Comisión de Puntos Constitucionales [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/067\\_puntos\\_constitucionales](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/067_puntos_constitucionales)

<sup>702</sup> Comisión de Puntos constitucionales PRI 40%, PAN 23.3%, PRD 20%. Transparencia y Anticorrupción PRI 45.8%, PAN 20.8%, PRD 25%. Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias PRI 41.2%, PAN 23.5%, PRD 23.5%.

<sup>703</sup> La votación se puede consultar en la. Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados LXII Legislatura (2013, 21 de agosto), año XVI, número 3842., p. 155-171. [recurso electrónico] Recuperado el 21 de agosto 2013, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

propuesta original sólo elegir a los dos nuevos comisionados para aumentar de cinco a siete sus miembros.

Tras aprobarse en la Cámara de Diputados el dictamen, éste paso nuevamente al Senado. Una vez ahí la sociedad civil y el IFAI entendieron que las posturas de algunos senadores del PAN era aprobar el dictamen que había salido de esa cámara sin modificación alguna, “cuando la minuta regresa al senado Laura Rojas invita a la sociedad civil por que la bancada de su partido estaba muy dividida” (Edna Jaime, Ciudad de México 24 de junio 2014, entrevista personal). Por esta razón, ambas partes ejercieron presión, la sociedad civil extendió su campaña hasta noviembre<sup>704</sup> y el IFAI fijo postura pidiendo a los senadores aprobar el dictamen recién aprobado por los diputados<sup>705</sup> pues “sabían que se podía perder todo el trabajo si de nuevo en el Senado se modificaba el dictamen y volvía por segunda vez a los Diputados y que entonces si correría el riesgo de no salir nada” (Alejandro González, entrevista personal, 2014).

Puesto que “era más importante que la reforma por fin se publicara, que discutir los cambios realizados por la Cámara de Diputados” (Oscar Guerra, entrevista personal, 2014); finalmente, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto sin modificar su contenido el 20 de noviembre y en los congresos locales el día 22 de enero.

La reforma fue promulgada dos semanas después, el 7 de febrero de 2014. Con ello se dio por terminado el trabajo legislativo a nivel Constitucional y quedó pendiente la emisión de las leyes secundarias en la materia.

”ya estaba muy amarrada la reforma y era sacarla así o atorarla”

(Cecilia Azuara, entrevista personal, 2014).

---

<sup>704</sup> <http://www.gesoc.org.mx/site/?p=3072>

<sup>705</sup> Revista proceso. “Pide Ifai al Senado aprobar sin cambios la reforma en materia de transparencia”, 17 de septiembre 2014 [recurso electrónico] en: <http://www.proceso.com.mx/?p=352976>, consulta 23 de julio 2013.

### 5.3. Reflexiones finales del capítulo

Aunque el resultado de la reforma de 2014 es digno de celebrarse, pues tras doce años de la creación de la ley federal y de su institucionalización se cumplieron demandas requeridas desde su origen, no hay que olvidar que ello se logró –en los tres momentos del acceso a la información, tanto por el involucramiento y presión de la sociedad civil, como por la voluntad política existente. En 2002, cuando los diputados de la oposición apoyaron la propuesta del grupo Oaxaca, en 2007 con el diálogo de los Gobernadores estatales y las autoridades en materia de acceso a la información y por último, en 2014 con la interlocución entre los senadores y los miembros de la sociedad civil. Logros que no se pueden atribuir a un solo grupo.

De acuerdo a Mauricio Merino en México casi siempre la oportunidad para originar el cambio institucional –las ventanas de oportunidad como las denomina Kingdon, se generan al inicio de las administraciones<sup>706</sup>. Si bien es verdad que la institucionalización del DAI se dio al inicio de la administración de Fox en el año 2001, al igual que pasó en 2012 con Peña Nieto; no obstante, la reforma de 2007 no tiene el mismo origen, pues fue el entonces presidente del IFAI (Alonso Lujambio) quien en 2006 influyó en el Presidente Calderón para que la apoyase<sup>707</sup>. Sin embargo, no podemos negar la sincronía en la que se han llevado a cabo los cambios en la materia pues estos tres momentos han iniciado durante los primeros años de cada administración, ello corresponde a un proceso de legitimación oportuno al que Stanley Ross denominó *ideología flexible* a través del cual explica que en México la herramienta para definir nuevos objetivos y cambiar la dirección preservando el sistema sin cambiarlo radicalmente son las *reformas*<sup>708</sup>. De esta forma, en la travesía de la evolución del DAI importa no perder de vista la existencia de los intereses que intentan preservar el poder a través de la información así como prevalecer el estatus

---

<sup>706</sup> Mauricio Merino, entrevista personal. Ciudad de México, 22 de mayo 2014.

<sup>707</sup> *Ibidem*.

<sup>708</sup> ROSS R. Stanley (1982). “Los profetas de la ruina, los analistas de crisis y la estabilidad política mexicana” citado en: HARVEY, Neal (1993). *Mexico's dilemmas of transition*. The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press. New York.

quo asegurado a través del sistema por medio de la opacidad y la falta de sanciones —es decir, la corrupción.

El reciente proceso de reforma demostró que esta tendencia continúa, tras los intentos de coartar la entrega de un derecho sin cortapisas. El primero por parte del Ejecutivo que promovió la idea de dar licencias especiales a ciertos organismos de la administración pública para cuestionar las decisiones del órgano garante en la materia, propuesta que secundaron algunos organismos autónomos cabildeando en las cámaras y que primordialmente promovió el PRI en la Cámara de Diputados. El resultado fue la facultad otorgada al Consejero Jurídico de la Presidencia.

Gracias a las entrevistas fue posible conocer el desarrollo de las dinámicas internas del proceso legislativo, tal es así que la Presidenta de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados abiertamente aceptó que “muchas de las cosas que se redactan en las propuestas muchas veces no son las que se quieren que estén y a veces son punto de negociación, se ponen cosas ahí para que al final de la negociación queden las menos posibles” (Arely Madrid, entrevista personal. Ciudad de México 19 de junio 2014).

Otra situación que nos permitió identificar los intereses de la élite gobernante fue el intento de preservar el estado de opacidad de los partidos, cuya propuesta —según los legisladores de la oposición, provino del PRI; sin embargo, los mismos legisladores de oposición aceptaron en las entrevistas que sus propios partidos no vieron con desagrado esa idea. “Por una parte es políticamente correcto hablar que la transparencia debe ser para todos y de forma directa, pero por otro lado ellos mismos se estaban echando la soga al cuello. Finalmente los legisladores como miembros de un partido también estaban pensando en los intereses del partido” (Cecilia Azuara, entrevista personal, 2014).

Y por último, la renovación de todos los comisionados del IFAI, propuesta que en origen provino del PRD y que contó con el beneplácito de los demás partidos, y también la propuesta que finalmente se permitió el reparto por cuotas para la designación de los nuevos comisionados. Ello a pesar de que el proceso de selección inició de forma transparente, pues por primera vez de manera voluntaria se permitió que en el Senado un grupo de expertos (Comité de Acompañamiento) participara en la elección de los posibles candidatos. No obstante, el proceso concluyó de forma cuestionada cuando después de

evaluar a todos los candidatos, el Comité entregó un listado de los 25 aspirantes<sup>709</sup>, más destacados, entre los cuales se eligieron a algunos con fuertes vínculos partidistas<sup>710</sup>.

A pesar del cuestionado resultado de la elección de los comisionados<sup>711</sup>, no debemos olvidar que por primera vez se oficializó la participación de la sociedad civil no sólo respecto a la elección de los comisionados “para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad...”<sup>712</sup>, sino también como parte del consejo consultivo “el organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores...”<sup>713</sup> cuyas especificaciones se puntualizaran en la legislación secundaria.

La forma veloz en la que el proceso culminó en la Cámara de Diputados tras ocho meses de espera y posteriormente con la aprobación del Senado reflejó que lo importante para esta administración no sólo era legitimarse, sino llevar a cabo el resto de las reformas que sí eran prioritarias para la administración, entre ellas la energética, telecomunicaciones, hacendaria y político electoral –a las que han denominado reformas madre. Tan es así que en su posicionamiento los partidos de oposición (PRD y PAN) lo dejaron muy claro cuando revelaron que si ésta reforma no se aprobaba no iban a negociar las siguientes.

Si hacemos un balance que nos permita analizar si las reformas en materia de acceso a la información han generado mayor transparencia a nivel institucional encontramos específicamente que al momento en que los decisores políticos dictaminan los proyectos de transformación: primero, se realizan cambios en los contenidos, de los que nadie se hace responsable. Segundo, los contenidos se aprueban fast track. Tercero, se intenta mantener en secreto las negociaciones con el objetivo de privilegiar un estatus quo que garantiza la supervivencia de un sistema al que los legisladores parecen aferrarse.

---

<sup>709</sup> Comisión de Anticorrupción y Participación ciudadana del Senado, [recurso electrónico] en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/lista\\_candidatos.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/lista_candidatos.pdf), consulta 30 de abril 2014.

<sup>710</sup> Edna Jaime, entrevista personal. 24 de junio 2014.

<sup>711</sup> Diario la Jornada, 02 de mayo 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/02/politica/014n3pol>

<sup>712</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6º, párrafo A fracción VIII.

<sup>713</sup> *Ibidem*.

En el caso que nos ocupa, la batalla por defender el derecho a la información se fortaleció por dos factores, primero por las diversas voces críticas que conforman la sociedad civil, las mismas que han sabido organizarse y hacerse escuchar al ser especialistas en el tema. Y segundo, por el diálogo de contados legisladores que se han apropiado del tema, siendo interlocutor con el primer grupo revelando cuando en secreto se intentó hacer retroceder el proyecto de reforma. Así, ambos grupos se han desempeñado como contrapeso para frenar el debilitamiento de la reforma en la materia.

“El gran dilema del PRI tras su regreso es cómo construirse una legitimidad durante el ejercicio de la autoridad” (Mauricio Merino, entrevista personal. Ciudad de México 22 de mayo 2014).

## **CONCLUSIONES**





La última reforma constitucional llevada a cabo en México en materia de acceso a la información fue la inspiración para realizar ésta investigación doctoral, motivada no sólo por la importancia del tema y las necesidades ante las que se enfrenta el país, sino además con el objeto de observar las dinámicas en torno a dichos cambios aprobados en 2014 de la mano del PRI que regresa al poder Ejecutivo en el año 2012. Todo ello en un ambiente donde el escepticismo ante el “nuevo PRI”<sup>714</sup> era la regla y no la excepción<sup>715</sup>, especialmente frente a la ola reformista con la que dio inicio la administración presidencial de Peña Nieto y el desempeño de las dos administraciones panistas previas.

Los resultados de ésta investigación demuestran que las reformas que afectaron al DAI han sido influidas por la inercia seguida por los agentes de decisión, anteriores y actuales, para preservar el sistema ya existente, sin que ello revelara ante la opinión pública un rechazo frontal al tema, pero sí una intención por garantizar herramientas que evitaran el escrutinio y supervisión en ciertos temas así como la preservación de sus beneficios a través de un proceso de captura regulatoria por parte de los intereses políticos. En una situación donde los intereses de los grupos privados, como los empresariales, no tienen cabida, pues se trata de una captura de dependencias o representantes de la propia administración pública que producen información referente a su funcionamiento, decisiones y empleo de recursos, que tiene que ver con implicaciones no sólo de poder, sino también con la posibilidad de ser llamado a cuentas derivado de sus acciones o decisiones.

Como hemos podido demostrar, a pesar de que otras reformas iniciaron en este periodo, la del acceso a la información, suponía una situación emergente para México, y por esa razón su implementación ha sido lenta y dificultosa. En este sentido, el Instituto Federal se ha convertido en el órgano garante del derecho de acceso a la información y en

---

<sup>714</sup> Al día siguiente de las elecciones presidenciales Peña Nieto en un artículo de opinión publicado en el diario *The New York Times* declaró que su victoria no representaba el regreso de las viejas prácticas priistas, con el propósito de mejorar la imagen a nivel internacional de su victoria. Peña N. Enrique (2012). “Mexico’s Next Chapter”. *Diario The New York Times*, 3 de Julio, pág. A21.

<sup>715</sup> Un ejemplo de la discusión y escepticismo que suscitó el discurso del cambio al interior del Partido Revolucionario Institucional se puede apreciar en el artículo de Córdova, Arnaldo (2012). *¿Dónde está el nuevo PRI?* Diario la Jornada, domingo 19 de febrero, [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/19/politica/006a1pol>, consulta 05 de julio 2015.

modelo para el resto de las entidades federativas, lo que ha propiciado que en cierta medida algunos estados quisieran también ser protagonistas en liderar esta materia. Por otro lado, la historia política del país revela que la transparencia es una herramienta necesaria para alcanzar una rendición de cuentas efectiva que permita combatir la corrupción, castigar la impunidad y eliminar el clientelismo, todo lo cual no sería posible sin la existencia del acceso a la información como un derecho garantizado por el Estado.

Desde el punto de vista teórico, este análisis se ha fundamentado además de en las teorías de rendición de cuentas, transparencia y el mismo origen y evolución del acceso a la información como un derecho, en las teorías de cambio institucional: dependencia de rumbo (*path dependence*) y captura regulatoria (*regulatory capture*). Considerando que el análisis institucional que llevaríamos a cabo se haría desde un enfoque histórico, los modelos de dependencia de rumbo (*path dependence*) y captura regulatoria (*regulatory capture*) se han revelado como los que mejor pueden explicar el proceso de cambio estudiado, pues los antecedentes históricos que han dado forma al país en materia política son los que en la actualidad caracterizan la realidad mexicana.

### **6.1. Path dependence. Teoría y hechos**

Al abordar la investigación incluimos el análisis de contextos macro, y para ello la dependencia de rumbo es la herramienta indicada ya que las secuencias de eventos son determinantes y se explican a través de los procesos de retroalimentación positiva y la secuencias reactivas, que hemos podido identificar en el caso que nos ocupa.

De acuerdo a las aportaciones de Pierson, los procesos de retroalimentación positiva se constituyen en tres etapas, las mismas que podemos encontrar en la explicación contextual del camino democrático forjado en México. La primera etapa de la que se deriva la coyuntura crítica (*initial critical juncture*), donde se generaron vías persistentes de desarrollo político, tiene su origen en la época de los años cuarenta cuando Lázaro Cárdenas consolidó el presidencialismo en el país sustituyendo al caudillismo de la época

post-revolucionaria incorporando a los sectores obrero-patronal como socios del corporativismo y clientelismo político que el Estado agrupó y controló.

Esta coyuntura reúne a las características de eventos no dramáticos, los mismos que tienen un efecto decisivo en los momentos formativos del proceso dependiente y que conducen a la siguiente etapa.

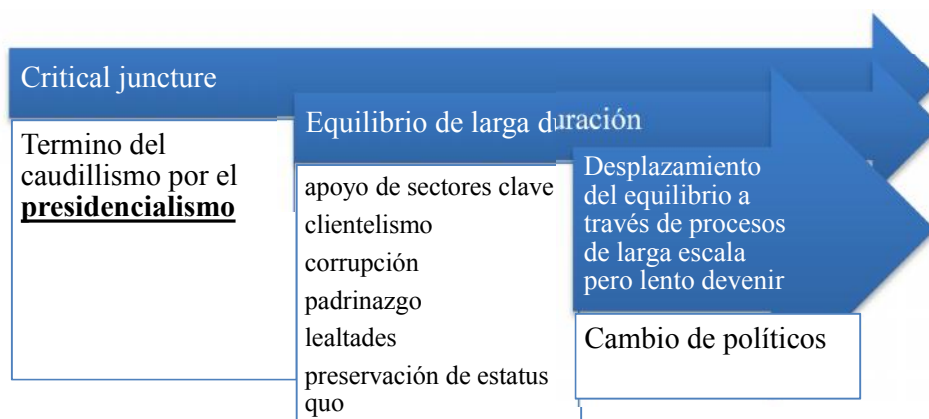
En una segunda etapa, de reforzamiento, los presidentes que sucedieron a Lázaro Cárdenas mantuvieron los apoyos de los sectores fuertes del régimen como sindicatos y empresarios, a los que podían movilizar y de los cuales conseguían adeptos. Muchos de estos apoyos se crearon a base de dádivas o compra de apoyos que fomentaron la corrupción y el patronazgo, concediendo privilegios a quienes mostraran su fidelidad y coaccionaba a quienes criticaran el régimen, coartando durante varias décadas la libertad de expresión en el país.

Sexenio tras sexenio, ésta dinámica se alimentó de forma tal que era una garantía para quienes pretendían lograr el máximo cargo en la República, además, no existía un aliciente para que los futuros presidentes cambiaran dicha dinámica ya que debían su postulación al partido. De esta forma, el partido se fortalecía mientras el régimen prevalecía, por ello cambiar de estrategia podría suponer una pérdida de la estructura y dinámicas que continuamente se seguían reforzando. Ese mismo reforzamiento o fidelidad se trasladó no sólo a los apoyos populares que podría conseguir el régimen sino también se instaló en los poderes legislativo y judicial que aunque diseñados para ejercer como contrapeso del ejecutivo; en realidad, eran otra extensión del mismo, pues el incentivo de los partidarios del PRI y sus allegados siempre era lograr mejores cargos en la vida pública, de esta forma se construyó el aparato que perduró intacto durante décadas hasta el momento en que otro partido llegó a la presidencia.

La tercera etapa que desplazó el equilibrio de larga duración, se gestó lentamente por diversas causas acumuladas (*cumulative causes*) derivada de la inexistente competencia entre el partido en el poder y sus oponentes, lo que en consecuencia concedía al partido gobernante mayoría en las cámaras legislativas y, por lo tanto, poca o nula

resistencia a los mandatos presidenciales<sup>716</sup>. Conforme la economía en el país decayó y se dieron a conocer mayor cantidad de abusos de autoridad y corruptelas, las opciones políticas opuestas al partido en el poder se fortalecieron en las urnas; no obstante, los fraudes electorales para evitar el cambio de poder prosperaron hasta el momento en el que el hartazgo social condujo a una reforma electoral, que por primera vez en 1994 garantizó una mayor competencia, de tal forma que seis años después posibilitó un cambio de políticos en el poder como resultado de éstas causas acumuladas.

**Gráfico 32.** Proceso de retroalimentación positiva del sistema político en México



Fuente: Elaboración propia

El cambio del año 2000 es el resultado específico de una cadena de eventos temporalmente ordenados que se conectan causalmente, dando inicio a la secuencia reactiva que irrumpió el proceso de retroalimentación positiva por medio del cual se nutrió el sistema político en México por más de setenta años. Con ello empezó una mutación del sistema, que dio oportunidad a una mayor competencia política, mayor libertad de expresión y la garantía de nuevos derechos.

No obstante, con el cambio de administración no se reemplazaron las dinámicas políticas de antaño, ya que buena parte de ellas continuaron reproduciéndose durante los

<sup>716</sup> Ver anexo V, cuadro 7 donde se presenta con gráficos la proporción en la que los grupos parlamentarios conformaron las Cámaras de Diputados y Senadores.

mandatos de Fox y posteriormente de Calderón, tal y como se ha expuesto en capítulos anteriores<sup>717</sup>.

Durante la administración del primer gobierno en la oposición (Vicente Fox), el cúmulo de decisiones tomadas no favoreció la creación de un cambio de fondo en la administración; entre otras, por el hecho de que el equipo de trabajo del presidente y él mismo eran inexpertos en gobernar un país, en cuyo Congreso, no contaban con mayoría suficiente para aprobar las reformas pretendidas. Sumado a ello, la decisión de nombrar como secretarios de Estado a personas con perfiles empresariales sin experiencia en el servicio público fue otro factor que no contribuyó a lograr los apoyos necesarios. Aunado a ello, la ausencia de un cambio en la administración pública donde sí se reforzará la evaluación del desempeño y se privilegiarán los perfiles más capacitados, habrían erradicado la necesidad de vincularse a un grupo o partido. Finalmente, los escándalos relacionados con actos de corrupción vinculados a la pareja presidencial marcaron la primera administración de la alternancia.

Por su parte, durante la administración de Calderón se demostró que las mecánicas del pasado continuaban vigentes. Primero, tras su reñida victoria a la presidencia del país, exhibiendo que los fraudes electorales no eran cuestión del pasado priista, sino que eran una herramienta de la que todos podían echar mano. Segundo, que los acuerdos de antaño prevalecían como instrumento necesario para asegurarse apoyos, tal como lo hizo Calderón con la entonces líder del sindicato nacional de maestros. Tercero, la estrategia de lucha contra el narcotráfico sacó a la luz los abusos de autoridad que originaron la muerte de decenas de miles de personas sin vinculación alguna al tema, además descubrió la profunda corrupción entre las mismas fuerzas del orden y las organizaciones criminales.

Por último, los intereses del Presidente para hacerse de la influencia de su partido y aparentemente perpetuarse en el poder a través de sus allegados, originó una ruptura entre miembros del PAN, cuando Calderón abiertamente apoyó la candidatura de uno de sus más cercanos colaboradores a la presidencia, afectando al proceso interno del partido.

---

<sup>717</sup> Véase capítulo II de esta investigación.

Los hechos de esos 12 años demostraron que la rotación de los dirigentes y decisores políticos tan sólo originó un punto de intersección en el proceso de retroalimentación del sistema. Con la secuencia reactiva que se inició a principio de este siglo, los nuevos actores se integraron en el funcionamiento ya establecido del sistema tal como hemos demostrado en el análisis de las dos administraciones ya referidas.

**Gráfico 33.** Proceso de retroalimentación positiva del sistema político en México



Aunque los primeros eventos de las secuencias se componen de hechos aleatorios que no se pueden explicar en concomitancia con las condiciones iniciales, el origen de la legislación en materia de acceso a la información es consecuencia de una reacción de eventos de las administraciones anteriores como herramienta anti-corrupción exigida por la sociedad. La cual tenía un valor añadido para la entonces nueva administración de Vicente Fox, que pretendía desmarcarse completamente del pasado, proponiendo un instrumento legislativo novedoso que serviría para evitar abusos de autoridad y lograr transparencia.

No obstante, como hemos podido concluir por el análisis desarrollado en el capítulo III, la legislación que se construyó por la iniciativa del Ejecutivo, se fortaleció con intervención de la sociedad civil y se aprobó con el apoyo de la oposición en el Congreso. Éste resultado tuvo origen en diversas causas: primero, porque el Ejecutivo quiso hacer historia proponiendo una herramienta legislativa que permitiera ejercer lo establecido en el artículo sexto constitucional derivado de la reforma de 1977. En segundo lugar, debido a que el proyecto de ley tenía un carácter limitado, la sociedad civil intervino en un inicio

para apuntar sus fallos y culminó planteando su propia propuesta. Finalmente, la oposición desde el Congreso apoyó el diseño del proyecto civil, cuyo eco mediático del tema era tal que les resultó más benéfico respaldarlo y, en consecuencia, exhibir a la administración como no tan pro-transparente ni tan distinta de anteriores presidencias.

Siendo así, es posible establecer la siguiente causa de origen:

*La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información fue una reacción a las administraciones anteriores del régimen priista. Por lo tanto, si no se hubiera llevado a cabo la transición del partido en el poder en el año 2000, el derecho garantizado en el artículo sexto constitucional continuaría sin ejercerse y, por lo tanto, no habría llegado a existir una ley particular en la materia o, si lo hiciera, habría sido una radicalmente diferente, pues la participación de la sociedad civil no hubiera sido posible y la oposición tampoco habría tenido la fuerza suficiente para apoyarla y aprobarla.*

Puesto que el centro del análisis del cambio institucional en este proceso histórico es el punto de interrupción del proceso de retroalimentación positiva hasta llegar al resultado final, y que representa nuestro objeto de estudio; entonces para nuestro caso, tras identificar cómo se desarrolló y aprobó la legislación, importa identificar las características de la gestión y ejercicio del DAI en el ámbito federal y sus efectos a nivel nacional, así como las dinámicas de la autoridad responsable y de las agencias obligadas a cumplir con dicha ley.

Una vez aprobada la ley federal y su Instituto, el desempeño de este último durante los primeros diez años de existencia ha exhibido un panorama mixto de resultados, tanto de éxitos como de cuestiones a mejorar. Una de las mayores victorias sin duda ha sido el incremento constante de las solicitudes de información año tras año que se generan para la APF, donde las respuestas positivas alcanzan en promedio el 67% del total de respuestas entregadas. Sin embargo, los resultados también demuestran que más de la mitad de las solicitudes de información se originan en el centro del país, es decir, en el Distrito Federal y en el Estado de México. Además, otro elemento importante es el hecho de que la mayor parte de las solicitudes de información se realizan por medios electrónicos, ejemplo de ello



fue el año 2013, donde el 96,8% de las solicitudes ingresaron por ese medio. No obstante, este hecho resulta contradictorio cuando en el mismo año el INEGI estimó que tan sólo 30,7% de los hogares en el país contaban con acceso a internet, lo que revela otra disparidad para ejercer el DAI.

Además de los anteriores contrastes, el análisis de las solicitudes durante el periodo 2003-2013 (presentado en el capítulo IV) reveló una curva de aprendizaje de las instituciones para responder en menor medida con negativas a las solicitudes de información; sin embargo, preexiste un estado de alerta al respecto por tres causas. La primera tiene que ver con respuestas como la no competencia –que en el periodo estudiado fue la segunda respuesta que más se prodigó, donde la agencia argumenta no ser la responsable de generar o manejar la información solicitada, lo que en apariencia no representa una resistencia de las agencias a dar respuesta a la petición.

El segundo caso está vinculado a la tercera respuesta más otorgada, el *requerimiento de información adicional* de la agencia al solicitante, donde el procedimiento de acceso se vuelve más extenso y burocratizado para los solicitantes cuando les requieren información adicional específica.

Por último, la respuesta positiva *entrega de información en medio electrónico* que se entregó en la mayoría de los casos y que corresponde al 58% (durante el periodo) fue a su vez, la primera en recibir un mayor número de recursos de revisión. Ello hace que nos hayamos cuestionado en la investigación ¿cómo es posible si se trata de una respuesta positiva?

En el caso específico de las solicitudes relacionadas con el tema de la guerra contra las drogas ya destacamos el caso<sup>718</sup> de los 37 recursos de revisión a la PGR que la autoridad resolvió revocar o modificar, en el 40,5% de esos casos, las respuestas originales a las solicitudes habían sido positivas; sin embargo, su contenido o era incompleto, o la agencia se declaraba incompetente, o resolvía que la información era inexistente. Lo que reveló que la institución clasificó con alevosía su respuesta como positiva cuando en realidad en el texto de la respuesta no entregaba la información negándosela al solicitante.

---

<sup>718</sup> Véase capítulo IV

Por otro lado, en el caso particular de las seis agencias que analizamos fue posible observar que en todos los casos las respuestas negativas del último año (2013) superan a las respuestas negativas que las mismas agencias entregaron el año anterior. Lo cual revela un incremento en ese tipo de respuesta. Una situación similar se evidencia en cinco de los seis casos al tratarse de las respuestas intermedias.

Finalmente, otra cuestión que identificamos en el caso particular fue que, en cinco de las seis agencias, la mayor parte de los recursos de revisión se interpusieron a las respuestas positivas, la muestra más preocupante es la de la SEDENA que del total de los recursos que se le interpusieron el 74,4% fueron a respuestas positivas que entregaron a los solicitantes.

En todos estos casos, el síntoma de alarma sólo se genera cuando un solicitante acude ante el órgano garante para denunciar una omisión de quienes son responsables de entregar la información solicitada; sin embargo, sin este mecanismo no ha existido una vigilancia constante por parte del órgano garante que aleatoriamente pueda verificar si las respuestas entregadas son apropiadas para evitar que las respuestas de este tipo se empleen por los organismos públicos para evadir intencionalmente entregar la información.

Importa recordar que en 2009, el estudio piloto que el IFAI llevó a cabo evaluó las respuestas positivas de las 25 dependencias que recibieron mayor número de solicitudes, durante el primer semestre de 2008, los resultados arrojaron que en menos del 50% el contenido de la respuesta “entrega de información en medio electrónico” era sustancial. El órgano garante continuó con este tipo de evaluación hasta convertirlo en el Indicador de Respuestas a Solicitudes de Información (RSI) y con el cual, se evalúan los cuatro atributos que deben cumplir las respuestas: consistencia, confiabilidad, complejidad y oportunidad. Durante el periodo 2009-2013 el instituto ordenó diez evaluaciones, las dependencias obtuvieron en promedio una nota sobresaliente de 64% mientras que sólo el 36% fueron satisfactorias<sup>719</sup>. Considerando estos resultados, podríamos concluir que las respuestas de la APF han mejorado en relación a aquellas de 2008 cuando se llevó a cabo

---

<sup>719</sup> Solicitud de información #0673800232515, 3 de noviembre 2015.

el proyecto piloto. Sin embargo, ha quedado demostrado a lo largo del capítulo IV que no en todos los casos estos indicadores pueden considerarse fiables.

En definitiva, la carencia del IFAI para imponer sanciones debe solventarse, pues a 10 años de la institucionalización de este derecho las sanciones impuestas a los infractores han sido mínimas. Asimismo, se debe solventar el hecho de que no se hubiera previsto el conflicto de interés de la SFP como parte de la administración pública federal (cuyo secretario es nombrado por el Ejecutivo) y que tiene la misión de vigilar e imponer sanciones al resto de las agencias que no cumplen con sus obligaciones, lo que nos conduce a un círculo vicioso.

Este contexto hizo posible disponer de una segunda relación causal:

*La heterogeneidad de un derecho garantizado por la Constitución en el que las reglas y requisitos, así como los obligados a cumplir con el mismo eran distintos, produjo un constante monitoreo de la sociedad civil. Sin vigilancia y proactividad de los comisionados del órgano garante federal no se habría fortalecido la discusión para modificar las reglas a nivel constitucional que garantizaran una homogeneización del DAI y por lo tanto, no habría existido la presión para reformar dicho marco legislativo o si hubiera existido, habría sido radicalmente diferente sin el apoyo de la autoridad en la materia (el IFAI) y el involucramiento de la sociedad civil.*

## **6.2. Captura regulatoria. Teoría y hechos**

De esta forma, retomamos la idea de North respecto a las implicaciones del poder de negociación que afectan al cambio institucional, y donde los cambios se realizan con el objetivo de mejorar el interés de quienes tienen mayor capacidad de negociación y para alterar las reglas formales. En este sentido, nos cuestionamos si una vez institucionalizado el derecho de acceso a la información en el país se cumple con la premisa de que:

*Si en México existe más transparencia es porque el acceso a la información está garantizado por una legislación fuerte y un órgano garante que hace valer la ley para ejercer ese derecho.*

La captura regulatoria es el proceso a través del cual un interés especial afecta a la intervención del Estado en cualquiera de sus formas. Nosotros identificamos que la estructura en la que se toman las decisiones finales que afectan a las instituciones en México depende de los poderes ejecutivo y legislativo, aunque además intervengan otros agentes de cambio. Por todo ello tuvimos que analizar si en las decisiones de los altos niveles de la política se asignan recursos y atribuciones en su propio interés por encima del interés social. Recordando, tal como establecimos en el capítulo teórico (sub-epígrafe 1.3.2) que, para fines de este estudio los intereses privados no son de empresas y/o monopolios, sino que provienen directamente de las instituciones pertenecientes a la administración pública donde se encuentran los interesados (a favor o en contra) de entregar y divulgar la información pública; siendo estos mismos actores quienes deciden el uso y aplicación de los “derechos de propiedad”.

De esta forma, nuestra investigación se orienta hacia un tipo de captura desde dentro de la misma administración pública donde los tres niveles de la alta jerarquía que son los decisores políticos, la autoridad reguladora y las agencias (o dependencias) que están sujetos a las obligaciones de entregar información.

Ya que el tiempo y los precedentes pueden determinar los resultados del cambio institucional, donde algunas de las partes pueden tener interés en preservar el *estatus quo* como legado de anteriores acuerdos formales e informales vinculados con la interacción del día a día (o derechos de propiedad), la tarea fue observar los procesos de creación y posteriormente de reforma vinculados al acceso a la información.

Al recordar que los derechos de propiedad son más que tradiciones jurídicas o sociales puesto que la negociación o contratación política puede crear o cambiar las instituciones que estructuran la asignación de riquezas y el poder político. Toma importancia identificar los elementos que determinan las posiciones de negociación así como el poder de los involucrados que pueden determinar la existencia de una captura regulatoria. O bien, sí el consenso político para el cambio institucional se desarrolla porque existe una nueva propuesta compensatoria para definir los derechos de propiedad o incrementar las acciones de las partes influyentes.

Con esta premisa, el objetivo fue conocer primero, la forma en la que se desarrolló la legislación federal en el año 2002. Después, las modificaciones legislativas a nivel constitucional al artículo sexto, la primera aprobada en 2007 y la última en 2014.

La literatura en captura regulatoria establece que los reguladores pueden utilizar su poder discrecional para favorecer al grupo que ejerza mayor presión durante el proceso de decisiones. En este sentido fue posible reconocer que los cambios legislativos e institucionales pueden originarse por diversos factores:

Primero, por la iniciativa de las autoridades encargadas de tomar decisiones en la materia léase el poder ejecutivo y/o el poder legislativo, derivado de: a) una agenda reformista, b) del inicio de una nueva administración y c) motivaciones ajenas a las dos anteriores que originan el cambio.

Segundo, por el contexto social del momento o presiones sociales mismas que pueden ser internas (en el ámbito nacional) o externas (a nivel internacional).

Tercero, a petición de las propias autoridades que regulan y garantizan la materia.

Cuarto, en base a los intereses de un entorno (la propia administración pública) o grupo de poder (que estén obligadas a cumplir con el tema, i.e. partidos políticos y sindicatos) los cuales gozan de un *estatus quo* o posición heredado del sistema de gobierno.

**Gráfico 34.** Elementos del cambio institucional en el acceso a la información en México



Fuente: Elaboración propia

El estudio realizado a lo largo de los anteriores cinco capítulos que conforman ésta investigación, nos ha permitido identificar cuáles son las variables involucradas en el cambio institucional del acceso a la información del país, para evaluar la situación, tomando en consideración cada una de las constantes que lo componen y que influyen en nuestro axioma: *si el resultado de las reformas constitucionales en el acceso a la información tienen como objeto mejorar el desempeño y organización (las reglas y garantías) de éste derecho.*

La siguiente tabla presenta el detalle de las variables con injerencia en el acceso a la información en México agrupadas en los cuatro rubros que muestra la figura anterior.

**Tabla 25.** Variables intervinientes en el acceso a la información en México

Categorías	Variables	
Agentes de cambio	Poder ejecutivo	Presidente
		Secretarios
	Poder legislativo	Cámara de Senadores
		Cámara de Diputados
	Órgano garante en materia	IFAI
		Órganos Estatales
	Sujetos obligados	ya contemplados en la Ley
		nuevos para añadir
Ambiente o contexto	Colectivos sociales	Academia
		Organizaciones no gubernamentales
		Medios de comunicación
		1. Nueva administración o periodo presidencial
		2. Oposición que inicia el debate con propuestas
		3. Presión de la sociedad civil organizada
Intereses		4. Manifestaciones del órgano garante
		5. Cultura política arraigada
		• Fortalecer el acceso a la información
		• Debilitarlo
Ejercicio DAI		• Cortina de humo, ni fortalece ni debilita, objetivo mantener estatus quo
		– Más información entregada
		– Menos información
		– Actuación del órgano garante
		– Sanciones

Fuente: Elaboración propia

Si las instituciones estructuran el comportamiento en la sociedad, entonces importa identificar a los implicados y conocer los elementos que determinan sus posiciones de negociación y su poder político, así como otros factores que puedan llevar a la modificación de los derechos de propiedad existentes o al establecimiento de nuevas

instituciones, ya que el cambio institucional afecta la concesión de poder, obligaciones y riquezas. Para el caso que nos ocupa, el énfasis es aún mayor ya que se trata de un escenario donde las mismas autoridades (en sus tres niveles) están sujetas a acatar las reglas vinculadas a un derecho de los ciudadanos.

La libertad existente en el acceso a la información a falta de una ley de orden general causó un efecto disímil en su ejercicio, y aunque el Instituto Federal ha sido una especie de modelo para el resto de las entidades federativas, esto ha delineado una suerte de isomorfismo institucional. No obstante, la legislación a nivel federal fue calificada en 2014 como regular –por el índice de Acceso a la Información en México (IDAIM)– y del resto de las leyes de acceso a sólo una (del Distrito Federal) tenía una nota buena, mientras que el 57% restantes eran malas y 39% regulares.

Esta realidad se mantuvo tras el limitado resultado de las reformas constitucionales del año 2007 en la materia, toda vez que las condiciones mínimas que se debían cumplir para homologar el derecho de acceso a la información se convirtieron en máximos.

En base a ello es posible deducir que el consenso –reflejado a través de las votaciones en las dos Cámaras la de Diputados y Senadores, está vinculado a la negociación previa de los contenidos, pues si bien es cierto que las disposiciones aprobadas sí cumplían con lo planteado en la iniciativa Chihuahua antes de que ésta se convirtiera en un proyecto de reforma, también es cierto que existió la oportunidad de garantizar contenidos de mayor alcance que afectarían no sólo a los partidos políticos por su inclusión, sino también a la federación y a todos los estados, ya que el otorgar autonomía constitucional al órgano garante exigiría modificar las bases de la legislación, lo que limitaría la libertad de cada entidad federativa para regular la materia. El resultado tiene un matiz de contradicción, ya que era precisamente la disparidad del derecho de acceso a la información en el país, la causa por la que surgieron las propuestas para reformar la Constitución en 2007.

Un cambio institucional depende del nivel de las normas y de cómo los decisores políticos perciben los posibles efectos de dicho cambio. En este sentido, modificar las reglas afectaría no sólo a los estados y sus gobernadores, sino también a los propios legisladores pero además, a las agrupaciones políticas a las que pertenecen todos los

anteriores, con lo cual existían muchos intereses de por medio para no llevar más lejos la reforma.

Sin embargo, lo que sí expuso éste caso, es que la sociedad civil y el mismo órgano garante, no hicieron mayor eco en la opinión pública durante el desarrollo del proceso y la manera en que se tomaron las decisiones durante el dictamen del proyecto de 2007.

Sin duda podemos concluir que con dicha reforma se avanzó en la materia. Su éxito radicó en hacer del derecho de acceso a la información un mandato constitucional que no tenía ese carácter previamente, además de establecer los principios y bases del mismo derecho. No obstante, a pesar de los cambios legales, el resultado final no se reflejó en la realidad ya que tan sólo seis estados adaptaron sus legislaciones para cumplir al cien por cien con los preceptos del artículo sexto mientras que el resto lo hacían parcialmente. Este escenario, dejó la puerta abierta para una mejora, pero ello no podría tener lugar si seguía omitiéndose la creación de una ley general que normalizara el acceso a la información en el país.

El diagnóstico de la situación del ejercicio del DAI posterior a la reforma del año 2007 demostró que la disparidad prevalecía. Aunque esta realidad se dio a conocer desde distintos sectores –académico, social, y el mismo órgano garante federal– no obstante, la falta de voluntad política para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias no se presentó sino hasta la nueva coyuntura, derivada del impulso de la agenda reformista planteada por el Presidente Peña Nieto.

La coincidencia en el tiempo de la propuesta para reformar varios sectores clave, como el fiscal y hacienda, junto a la posibilidad de modificar diez artículos de la Constitución, en materia de acceso a la información, hizo que nos planteáramos dos preguntas: ¿Qué objetivo perseguía la propuesta del ejecutivo al ser la reforma relativa al derecho de acceso a la información una de las primeras que impulsó? y segundo, ¿las propuestas presentadas desde los partidos de oposición constituían una especie de reacción a la propuesta presidencial o estaban trabajando previamente en el tema?

En respuesta a la primera pregunta, omitiendo los intensos debates relacionados con la compra de votos del PRI y su excesivo gasto de campaña, ya que el margen de la victoria de Peña Nieto aportó mayor certidumbre a los resultados del proceso y evitó un



contexto de falta de legitimidad para la nueva administración. La finalidad del Ejecutivo era lograr las reformas asociadas al manejo de recursos monetarios y naturales, de comunicación, así como en los sectores laboral y educativo; por ello, lideró el “Pacto por México” en diciembre de 2012 con las principales fuerzas políticas de oposición en el Congreso, ya que muchas de las enmiendas planteadas implicaban cambios a la Constitución del país, para las cuales el Presidente y su partido debían contar con el apoyo de dos terceras partes en cada una de las Cámaras.

Estos hechos nos permiten afirmar que la razón por la que el Presidente pudo optar por lanzar en primer lugar la reforma en transparencia, iba destinada en parte a mejorar su imagen en el interior del país, pues las constantes acusaciones de irregularidades electorales no cesaban. Por otra parte, ya que la prioridad de la administración era impulsar las reformas estructurales, entonces haciendo uso de una lógica política, en vistas de conseguir el apoyo necesario, debía primero impulsar transformaciones en áreas que garantizaran el control en el manejo y asignación de los recursos, así como sanciones a sus infractores. Finalmente, si consideramos que antes de la propuesta presidencial, el trabajo y consenso previo que existía en el tema era amplio, apostar por una reforma en esta materia podía considerarse una contienda ganada, que además acarrearía altos rendimientos políticos y sociales.

Respecto a la segunda pregunta, ha quedado demostrado que la sociedad civil venía trabajando en conjunto sobre el tema. No obstante, es evidente que la presentación de las propuestas por parte del PAN y PRD fue una reacción al planteamiento del Ejecutivo y además, no debemos olvidar que en la coyuntura actual, debatir y proponer el tema era políticamente correcto, lo que aseguraba una credibilidad social importante.

Aunque todos los actores que participaron en el proceso de dictaminación de la reforma constitucional admitieron la necesidad existente de enriquecer el tema, la subsecuente interrogante era ¿hacia dónde se inclinan las propuestas presentadas por las distintas fuerzas políticas? considerando que el contenido de las mismas revelan intereses y posturas de los tres grupos parlamentarios. En el capítulo V ha quedado demostrado que en conjunto, la iniciativa que más aportaba al acceso a la información en base a sus planteamientos, es la iniciativa del PAN, mientras que la menos valorada es la del PRI.

El contenido de las propuestas con sus fortalezas y debilidades hizo del proceso legislativo un componente clave, ya que todas ellas se dictaminarían en conjunto para elaborar un solo proyecto de reforma que se sometería a la aprobación de las dos Cámaras. Llegados a este punto, la cuestión era saber ¿cómo se desarrolló el proceso legislativo?

En efecto, la primera fase en la Cámara de origen, con los senadores, evolucionó de forma transparente. Constó de seis reuniones de trabajo, de las cuales, en la mitad de ellas participaron miembros de las organizaciones civiles, la academia, del órgano garante en la materia y otras autoridades. El resultado de la cuarta reunión fue un compromiso suscrito entre las Comisiones Unidas con la sociedad civil para publicar la información del proceso de dictamen en los micro-sitios de las Comisiones, que incluirían las listas de asistencia, las versiones estenográficas de las reuniones de trabajo y sus actas<sup>720</sup>.

El resultado del dictamen en la Cámara de origen se dio dos meses y medio después de iniciado el debate parlamentario, aprobándose el 20 de diciembre de 2012. El documento garantizaba el fortalecimiento del derecho de acceso a la información ya que se evitó que el Ejecutivo influyera en la elección de los comisionados del órgano; no se agregó ninguna excepcionalidad para ningún actor o dependencia con lo que se garantizaba la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de la autoridad en la materia; se amplió el catálogo de sujetos obligados que incluía no sólo a los partidos políticos o a los sindicatos, sino también a los fideicomisos o cualquier otro organismo o persona (física o jurídica) que ejerciera recursos públicos y se ampliaban las capacidades de la autoridad en la materia.

En la segunda parte del proceso legislativo, el diálogo legislativo que se había establecido con los actores sociales se descompuso cuando el dictamen llegó a la Cámara de Diputados. Una vez ahí, cada grupo parlamentario presentó sus modificaciones al mismo, a partir de entonces se fue desarrollando la segunda fase del proceso legislativo que avanzó lentamente, sin involucramiento de la sociedad, ni información; opuesto totalmente a lo que había ocurrido en el Senado.

---

<sup>720</sup> Ver nota número 679 del capítulo V.

Fue en ese contexto, en el que los grupos parlamentarios presentaros propuestas de modificación, cuando algunos diputados de la oposición, alertaron a los colectivos sociales, a los senadores (también de oposición) y a los consejeros del IFAI, respecto a los cambios pretendidos. Fue la presión social de la sociedad civil, y los posicionamientos públicos de los Senadores y los mandos del órgano garante, los que obligaron a que las modificaciones al Dictamen se redujeran. A esto también contribuyó el Pacto por México, que influyó sobremanera para que los términos del Dictamen no difirieran mucho de los que propuso el Senado.

Finalmente, si observamos la transformación del dictamen del Senado y las propuestas originales que presentó cada partido, estaríamos en posibilidad de entender en qué puntos pudo radicar la negociación de los grupos parlamentarios al cotejar el resultado de la votación. De las seis grandes modificaciones pretendidas por los Diputados dos de relevancia fueron las que prosperaron, una propuesta por el PRI y la otra por el PRD. Por ello, al observar la votación de las Comisiones<sup>721</sup> donde se aprobó la minuta con las modificaciones encontramos evidencia de la respuesta positiva de una parte de la oposición ya que en su mayoría los diputados del PRD votaron a favor, mientras que los únicos votos en contra fueron los de los diputados del PAN.

**Tabla 26.** Votación en Comisiones Unidas

Votación en comisiones unidas		Cambio/adición aprobada en la C. Diputados		Propuesta original en proyecto de:
<b>PRI-PVEM-PANAL</b>	43 a favor		Recurso de Revisión ante SCJN	PRI
<b>PRD</b>	12 a favor 1 abstención		Renovación de todos los comisionados	PRD
<b>PAN</b>	13 en contra		Requisitos para ser comisionado	PAN
<b>Total</b>	69		Partidos políticos como S.O. indirecto	PRI (no los incluía)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>721</sup> De fecha 19 de agosto de 2013.

Tres temas fueron los que suscitaron mayor debate al interior de la Cámara de Diputados, esos mismos a su vez revelaron mayor información vinculada a las dinámicas e intereses de quienes se encargan de tomar las decisiones, pues se trata de asuntos relativos a la asignación o conservación de poder. Primero, la ampliación del catálogo de los sujetos obligados, establecía nuevas obligaciones a los grupos de poder, es decir, los partidos políticos y los sindicatos que desde hace décadas han servido a los intereses de los gobernantes en el país. Fue una de las cuestiones que en la Cámara generó mayor tensión. La principal discusión se centró en mantener a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos con rendición de cuentas en temas de acceso a la información solo ante la autoridad electoral. Esto no desagradó a ningún partido, ya que todos tenían intereses en el tema.

El segundo tema que desató la discusión fue la definitividad de las resoluciones de la autoridad en la materia, donde algunos organismos autónomos y agencias dependientes del poder ejecutivo, como el Banco de México, gestionaron directamente en las dos Cámaras estar habilitados para interponer un recurso de revisión a las decisiones de dicha autoridad. Por último y no menos importante, la elección de todos los comisionados y la facultad del Ejecutivo para elegirlos.

Vistos los resultados, puede concluirse que la jugada política de la oposición para aumentar la presión sobre el PRI funcionó, pues se logró incluir en la legislación a nivel constitucional temas que se habían discutido desde el origen de la ley Federal.

Además, el costo de no aprobar la reforma en materia de transparencia y acceso a la información respetando ciertos parámetros previamente discutidos por las tres fuerzas políticas predominantes, implicaba para el PRI y para el Presidente, no sólo un descontento social sino también poner en riesgo las reformas estructurales que en realidad interesaban al Ejecutivo, pues con ellas pretendía diferenciar su gestión.

De esta forma y en conclusión, en el desenlace del proceso legislativo, *si la nueva administración presidencial no hubiera tenido en puerta otros proyectos de reforma en los que forzosamente requería el apoyo de la oposición para aprobarlos, entonces el resultado de las modificaciones en materia de acceso a la información hubiera sido otra totalmente distinto ya que la oposición no hubiera contado con el mismo poder de negociación y por*

*otra parte, la sociedad civil tampoco hubiera podido ejercer la presión moral y social que les aseguró un representación legitimada con la creación del Consejo consultivo que acompañará al órgano garante en la materia.*

### 6.3. Comprobación de hipótesis

Sin duda quien incluyó en la agenda legislativa la propuesta para reformar la Constitución en el tema del acceso a la información fue el Presidente Peña Nieto. Gracias a ello se abrió una ventana de oportunidad. No obstante, el objetivo final de esta investigación no es el discutir el diseño institucional que tiene el acceso a la información en México y la institucionalización de la transparencia. Si bien, damos cuenta de su evolución y de su proceso de creación, esto tiene que ver con un interés más contextual que permita conocer las acciones y motivaciones de quienes deciden el cambio institucional.

En este sentido, nos hemos visto obligados a analizar si con el cambio institucional se pretende resolver problemas comunes, o si en caso contrario, las nuevas disposiciones pueden bloquearse o retrasarse, según influya en los intereses de los que toman las decisiones.

Así pues, conocer hasta dónde se pone en práctica la voluntad política de los agentes decisores que tienen en su poder definir y autorizar los contenidos de las leyes para garantizar este derecho más allá del discurso político que plantea un consenso unánime a favor de la transparencia resulta vital.

Sin embargo, la realidad se refleja a través del contenido de la reforma y de las negociaciones que revelan los intereses que persigue cada fuerza política en el tema

En síntesis, podemos decir que las reformas en materia de acceso a la información aprobadas el año 2014 sí buscaron mejorar la situación al respecto, pero el resultado se produjo porque ya existía un acuerdo previo, pues sin duda los intereses de los actores sí hubieran podido haber afectado el resultado final y sin embargo no fue así. Por ello es posible confirmar parcialmente la hipótesis que establece que:

*<sup>H0</sup>. Si las instituciones son las limitaciones que dan forma a la interacción humana, entonces el cambio institucional busca mejorar su desempeño y organización. En el caso de México ése es el resultado que buscan las reformas constitucionales de 2014 en materia de acceso a la información.*

Se determina que la confirmación de la hipótesis es parcial ya que de no haber existido el consenso previo sumado a la capacidad de negociación de los distintos actores, las modificaciones legislativas que se aprobaron hubieran sido distintas a las actuales.

No obstante, la información analizada no revela la existencia de una captura total por parte de alguno de los agentes de cambio involucrados en el proceso de reformas al acceso a la información en México. Sí hemos podido identificar que principalmente dichos actores intentaron establecer reglas ineficientes en el contenido de la reforma para beneficiar a ellos por conducto de los partidos políticos, y a otros sujetos obligados en la materia por medio del Consejero Jurídico de la Presidencia. También, ha sido posible comprobar que el poder de decisión ya no se encuentra centralizado como antaño en el Presidente y su partido.

Además, ha sido posible constatar que todos los actores involucrados en los procesos de negociación efectivamente intentan obtener alguna ganancia de su participación. Al menos así se reflejó en la última reforma, cuando agencias de la administración federal intentaron conseguir una prerrogativa para exonerarse de seguir los mandatos de quién será la autoridad en la materia en todo el país, i.e. el Banco de México. De la misma forma, los colectivos que agrupan a las asociaciones civiles y expertos, han logrado una concesión para formar parte del Consejo Consultivo que acompañara al órgano constitucional en la toma de decisiones. Finalmente, los partidos políticos por medio de sus legisladores en las dos cámaras han conseguido réditos políticos al aprobar la reforma en ésta materia, mientras y al mismo tiempo han sido capaces de negociar éste y otros temas de la agenda pública de acuerdo con sus principios partidistas. Lo que nos lleva a la siguiente hipótesis:

<sup>H1</sup>. *Si el resultado del cambio institucional no es el esperado, entonces esta hipótesis predice que si en el proceso por definir la reglas se anteponen los intereses de grupos o instituciones, entonces el cambio institucional no busca mejorar el desempeño y organización de las instituciones y éstas se encuentran capturadas.*

No es posible comprobar esta hipótesis ya que el resultado no revela que existieron las condiciones de una captura total, es decir, que los decisores políticos hayan impuesto sus propias agendas. Sin embargo, sí ha sido posible corroborar que los intereses suponen un estímulo suficiente para permitir o no el cambio institucional. En el caso que nos ocupa, los intereses de quienes iniciaron la ventana de oportunidad eran mayores a los contenidos de esta reforma, pues su objetivo era lograr transformaciones legislativas en otros sectores, por esta razón sus condiciones no dominaron.

El ejercicio del acceso a la información es una realidad desde hace 10 años en México. Los datos cuantitativos reflejan que aún existen agencias del gobierno federal que creen que la información les pertenece, evitando entregarla sin negarla tajantemente con excusas como la incompetencia o burocratizando el proceso de acceso. Éste hecho es un reflejo de la cultura política que sigue ejerciéndose en el país a través de la opacidad, la falta de rendición de cuentas y la impunidad cuando aquellos que rompen las leyes no son sancionados. Muestra de ello son los datos relacionados con el número de sanciones que en los primeros diez años del ejercicio de este derecho se han impuesto a aquellos servidores públicos que incumplen con las órdenes de la autoridad en la materia.

Asimismo, el recorrido de la historia política del país es clave para identificar qué dinámicas políticas prevalecen desde hace varias décadas, por ejemplo, los pactos con los grupos de poder como los sindicatos, la compra y coacción del voto o los fraudes electorales. Pero también, el reformismo con el que se inaugura cada administración que invariablemente se envuelve en la bandera anticorrupción sin generar frutos. El caso que lo ejemplifica es el proyecto de ley que crea la Comisión Anticorrupción, y en el que concluimos por el análisis realizado que era un proyecto deficiente, un elefante blanco que no transformaría la realidad del país. Y que deriva en la última hipótesis planteada:

<sup>H2</sup>. *Cabe suponer que parte del fracaso en la eficacia de los procesos de cambio institucional tiene que ver con la resistencia al cambio de las organizaciones e instituciones derivado de los procesos de dependencia enmarcados en una secuencia histórica mayor.*



En efecto, la investigación contextual presentada en nuestro estudio demuestra, junto con el proceder de los agentes decisores en la reciente reforma constitucional, que el proyecto de cambio institucional para el caso del acceso a la información (e incluso los temas anticorrupción vinculados) en México, su motivación real no ha sido lograr transformaciones mayores en el tema, sino que sus incentivos estaban vinculados a reforzar los procesos de dependencia y a su vez ganar una legitimación política y social que facilitaría adeptos al Ejecutivo.

A través de la información analizada en los capítulos anteriores hemos comprobado que las resistencias al cambio persisten en la actualidad, e incluso mostramos señales de un interés existente de quienes se encuentran en el poder por regresar a las prácticas de antaño, donde existía una centralización del poder.

Por ello, podemos confirmar parte de la hipótesis (planteada en el párrafo anterior), pues existe un empeño por perpetuar las trayectorias dependientes en el país, sin embargo, para el caso de estudio, el resultado de dicho cambio institucional si fue efectivo, ya que se lograron avances en la materia a causa de los factores explicados previamente en las anteriores hipótesis parcialmente confirmadas.

Finalmente, el resultado de la investigación nos permite afirmar que ante la existencia de prácticas de larga data que han generado patrones de dependencia, la existencia de una captura regulatoria es más probable, ya que los derechos de propiedad se encuentran cautivos entre los grupos de poder que se han asegurado el dominio de las decisiones que disponen los contenidos de las reglas que determinan el cambio institucional, y en suma los privilegios y restricciones que rigen a la sociedad.

Una solución es restringir el poder discrecional que aún mantienen los legisladores para actuar a favor de ellos mismos o de otros grupos, con procesos legislativos abiertos que sean más documentados, donde la sociedad pueda conocer cuáles son los temas a discusión y quienes intervienen. La captura es posible cuando la información es difícil de obtener. Además importa recordar, que el fin último de garantizar un derecho como el del acceso a la información es salvaguardar las libertades de los individuos, pero también es un instrumento de control de poder con el cual se puede y se debe llamar a pedir cuentas a los responsables de la *res-pública*, rescatando el pensamiento liberal de que el Estado no crea derechos ni intereses, sino que su función es tutelarlos.

## **CONCLUSIONS**



The last Mexican constitutional reform that took place regarding the access of information was the inspiration of this doctoral research. Motivated not only by the importance of the subject and the national necessities Mexico is facing, the research analyses as well, the power dynamics that emerged from these changes approved in 2014 by the PRI. The party returned to the executive power in 2012 and since then a skeptic attitude towards the “new PRI” was not the exception but the rule, specially facing the reformist wave that the Peña Nieto’s administration started after the performance of the previous two PAN administrations.

The results of this research show that the reforms that affected the DAI were influenced by the inertia of the decision makers, current and former, in their hopes of preserving the existing system. Without an open rejection from the public opinion on the subject, there still was an intention to guarantee tools that avoided the scrutiny and supervision in certain issues, protecting in this way political interests through a process of regulatory capture. In a scenario where the interests of private groups, such as business, have no representation, due to the fact that there is a capture of their own administration dependencies that produce information relating to their own performance, decisions and resource spending, having implications not only in power politics, but as well in the possibility of accountability consequences of their actions or decisions.

As demonstrated before, in spite of the other reforms that took place in this period, the access to public information reform was the one that placed Mexico in an emergent situation, thus its implementation has become slow and difficult. In this regard, the Federal Institution has become the guarantor organ in the protection of the right to access information and has become the model for the rest of the federal entities, which somehow has favored incentives for states to want to become leaders in this matter. On the other hand, the political history of the country reveals that transparency is a necessary tool to reach effective accountability that helps battle against corruption, punish impunity and get rid of clientelism, all of which wouldn't be possible without the existence of the right to access information guaranteed by the State.

From a theoretical standpoint, this analysis has been grounded on one hand, on the theories of accountability and transparency as well as on theories of origin and evolution of

right to access information. On the other hand, it has been grounded on theories of institutional change: path dependence and regulatory capture. Considering that the institutional analysis used in this research had a historic approach, the path dependence and regulatory capture models are the ones that can better explain the process here studied. As the historic background is the one that has shaped the current political arena of the country.

### **6.1. Path dependence. Theory and facts**

When addressing the research we include the analysis of macro contexts, and for this, we use the path dependence as the chosen tool because sequences of events are crucial and explained through process of positive feedback and reactive sequences, which we were able to identify in this specific case.

According to Pierson's contributions, positive feedback processes are formed in three stages, the same of which can be found in the contextual explanation of the democratic path forged in Mexico. The first stage is the one derived from the initial critical juncture, in which persistent pathways of political development were generated. The initial critical juncture has its origin in the forties when Lazaro Cardenas consolidated presidentialism in the country replacing the post-revolutionary warlordism by incorporating the labor-management sectors as partners of corporatism and political clientelism in a way that the State could group and control.

This juncture sums up the characteristics of non-dramatic events, which have a decisive effect in formative moments of the dependence process and ultimately lead to the next stage.

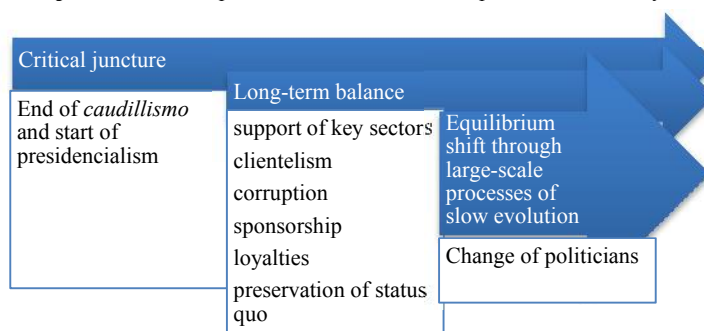
In a second stage, the reinforcement stage, the presidents that succeeded Lazaro Cardenas kept the support of the strongest sectors in the system such as labor unions and business groups, both of which they could get assets from and mobilize if needed. A lot of these supporters were gained by buying their support, strengthen thus the corrupt and clientelar ways of the regime: granting privileges to those who proved their fidelity and

punishing the ones that criticized, in this manner the freedom of speech in the country for decades.

Administration after administration, this dynamic fed up the way politics worked in such level that it became a guarantee for those who hoped to reach the presidential chair of Mexico. In addition, there were no incentives for the presidents to change this dynamic given the fact they owe their own postulation to the party. In this way, the party strengthened while the regime prevailed, cause a change of strategy could have brought losses in both the structures and dynamics they had been reinforcing. This same reinforcement or fidelity was transferred not only to the popular support groups, but to the legislative and judicial branches as well. Thus the checks and balances to the executive were inexistent, and the legislative and judicial powers were a mere extension of the executive, all controlled by the PRI. This governmental apparatus lasted untouched for decades to come until another party won the presidency.

The third stage that shifted this old balance, was slowly gestated by various cumulative causes derived from the nonexistent competition between the ruling party and its opponents which consequently gave the ruling party majority in the legislative chambers and, therefore, little or no resistance to presidential mandates. As the economy declined and a series of cases of corruption and arbitrary use of power became known, opposing parties strengthened at the ballot boxes. However, electoral frauds prevented change until the social struggle led to an electoral reform, which for the first time in 1994 ensured greater competition; subsequently, six years later, leading to a change of politicians in power as result of these cumulative causes.

**Graph 32.** Process of positive feedback within the political Mexican system



Source: Self-generated

The change in 2000 is the specific result of a chain of temporally ordered events, which are causally connected, starting the reaction sequence that broke the positive feedback process by which the political system in Mexico was nurtured for more than seventy years. This triggered a mutation system, which provided an opportunity for greater political competition, greater freedom of expression and protection of new rights.

However, the change of administration did not replace the old political dynamics; many of them continued playing an important role during the Fox and Calderon administrations, as discussed in previous chapters.

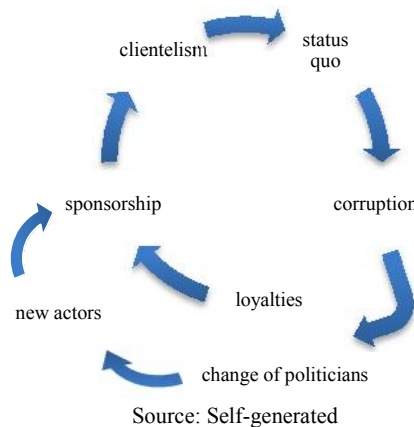
During the administration of the first opposition government (Vicente Fox), the set of decisions taken did not favor fundamental changes in the administration, mainly because the president and his team lack experience in office, especially when running a country with a divided Congress that failed to approve the intended reforms. In addition, the business profiles of the state ministers instead of public service workers, were factors that did not contributed to achieving the necessary support. Furthermore, there was an absence of performance evaluations that rewarded the most qualified profiles and eradicated the need of party or group tie-ups. Finally, corruption scandals starring the presidential couple marked the first administration of the democratic alternation.

In a similar way, the Calderon administration showed that the old ways prevailed. First, his questionable victory showed that electoral fraud was not left in the past with the PRI, but instead, it was a tool that every party could easily fall back on. Second, the old regime agreements prevailed as a necessary tool to ensure support of key groups as showed with the leader of the national teachers' union. Third, the strategy against drug trafficking shed light on the cases of arbitrary use of power that led to the deaths of tens of thousands of innocent people, the strategy also uncovered the deep roots of corruption that tied law enforcement and criminal organizations together.

Finally, the President's interest in maintaining influence within his party and somehow remaining in power through their sympathizers, caused a rift between the members of the PAN when Calderon openly supported the candidacy of one of his closest collaborators, affecting the internal process of the party.

The events during those 12 years showed that the rotation of leaders and policy makers originated only a point of intersection in the feedback process system. With the reaction sequence that started at the beginning of this century, the new players were integrated into the operating system already established as we have shown in the analysis of the two past administrations.

**Graph 33.** Change in the of positive feedback process within the political Mexican system



Although the first events of the sequences are composed of random events that cannot be explained in conjunction with the initial conditions, the origin of the legislation on the access to information is a result of a reaction of events of previous administrations as an anti -corruption tool demanded by society. This legislation had the added value for the then new administration, which sought to completely disassociate the past by proposing a new legislative instrument that would serve to prevent abuses of power and achieve transparency.

However, as we have concluded in chapter III, the legislation was built by the initiative of the Executive but it was strengthened with the involvement of the civil society and was approved with the support of the opposition in Congress. This was the result of several things: first, the executive wanted to make history by proposing a legislative tool that would exercise the provisions of the article sixth of the Constitution arose from the 1977reform. Second, because the bill had a limited nature, the civil society intervened initially to target its failures and afterwards presented its own proposal. Finally, the



opposition supported the project of the civil society, whose media echo was such that it turned out to be far more beneficial to support it and, consequently, portrait the administration neither as pro-transparent nor so different from previous presidencies.

Thus, it is possible to establish the following cause of origin:

*The creation of the Federal Law of Transparency and Access to Information was a reaction to the previous administrations of the PRI regime. Therefore, if the transition of the party in power in 2000 hadn't carried out, the right guaranteed in the sixth constitutional article would have continued to be unexercised and therefore the particular law in matter would not have come into existence or, if it did, it would have been a radically different one, since participation of civil society would not have been possible and the opposition would not have had enough strength to support and approve.*

Since the center of the institutional change analysis is the breakpoint of positive feedback processes and its final result. In this historical process, which is our object of study, identifying how the legislation was developed and passed, it was also important to identify the management and exercise characteristics of the access to information at the federal level; its impact at the national level, as well as the dynamics of the responsible authority and enforcement agencies.

Once approved the federal law and its Institute, its performance over the first ten years of its existence has displayed a mixed picture of results, with both success and opportunities to be improve. One of the greatest victories certainly is the increase in the number of requests for information that each year is generated in the federal administration, 67% of which reach a positive response. However, the results also show that more than half of the requests for information are from the center of the country, this is, in the Federal District and the State of Mexico. In addition, another important element is the fact that most of the requests for information are made electronically; for example in 2013, 96.8% of the requests were submitted this way. However, in the same year the

INEGI estimated that only 30.7% of the households in the country had access to Internet, revealing another disparity to exercise the DAI.

In addition to the contrast marked above, the analysis of requests during the period of 2003 to 2013 (presented in Chapter IV) revealed a learning curve of institutions in which negative responds tend to decrease; however, we identify are three causes of alarm. The first cause of alarm is the no competence responses: this means that the referred agency argues that it has neither responsibility nor way of handling the information requested. This kind of response is the second most common in the period studied.

The second case is linked to the third most-given response, the request for additional information from the agency to the requestor, where the access procedure becomes more extensive and bureaucratized to applicants when they require specific additional information.

Finally, the positive response: information delivery delivered electronically was given in most cases, corresponding to the 58% of the responses during the period. This was in turn, the number one in receiving a greater number of appeals. This made us question how is it possible if this is a positive response?

In the specific case of applications related to the war on drugs, 37 appeals to the PGR were revoked or modified by the guarantor organ. In 40.5% of these cases, original responses to the requests had been positive; however, their content was incomplete, or agency declared without competence, or it was resolved that the information was nonexistent. This revealed that the institution classified with premeditation their responses as positive when in fact; the response denied the information to the requestor.

On the other hand, in the case of the six agencies that we analyzed, it was possible to observe that in all of last year (2013) cases of negative responses outweigh the negative responses of the same agencies the previous year. This, reveals an increase in this type of response. A similar situation is evident in five of the six cases regarding intermediate responses.

Finally, another issue that we identified was that in five of these six agencies, most of the appeals were opposed to the positive responses. The most worrying sign is that of all opposed appeals to the Ministry of Defense 74.4% of the cases were positive responses.

In all these cases, the symptom of alarm is generated only when the requestor denounced to the guarantor authority an omission of those who are responsible for providing the requested information. Without this mechanism there hasn't been a constant vigilance by the guarantor authority that can randomly verify that the answers given are appropriate, and prevent that this type of responses are used by government agencies to intentionally avoid delivering information.

It is important to remember that in 2009, the pilot study that the IFAI conducted, evaluated the positive responses of the 25 agencies that received the highest number of requests during the first half of 2008: the results showed that less than 50% of the contents of the positive response delivery of information in electronic format was substantial. The guarantor organ continued this type of evaluation and built the indicator Responses to Requests of Information with which the answers must meet four attributes: consistency, reliability, complexion and opportunity. During the period between 2009 and 2013, the Institute (guarantor authority) ordered ten evaluations: the dependencies obtained on average an outstanding note of 64% while only 36% obtained satisfactory. Considering these results, we could conclude that the responses of the federal administration have relatively improved in comparison to those of 2008 when the pilot project was carried out. However, as it has been demonstrated throughout Chapter IV, not in all cases these indicators can be considered reliable.

In short, the lack of the IFAI's ability to impose sanctions should be solved because after 10 years of institutionalization the sanctions imposed to offenders have been minimal. It is also necessary to overcome the conflict of interest of the Public Function Ministry as part of the federal government whose secretary is appointed by the Executive wasn't foreseen, and in turn, the mission of monitoring and imposing sanctions on other agencies that fail to meet their obligations has led up to a vicious circle.

This context made a second causal relationship possible to find:

*Heterogeneity of a right guaranteed by the Constitution in which the rules and requirements, as well as those required to follow them were different, produced a constant monitoring from the civil society. Without the vigilance and proactivity of the commissioners of the federal guarantor body wouldn't have strengthened the debate to change the rules at the constitutional level to guarantee a homogenization of the access to information and therefore, there wouldn't have been pressure to reform its legislative framework or if there had been, it would have been radically different without the support of the authority on the subject (IFAI) and the involvement of civil society.*

## **6.2. Regulatory capture. Theory and facts**

Thus, we return to North's idea regarding the implications of bargaining power which affect institutional change and where changes are made in order to improve the interest of those who have greater bargaining power to alter the formal rules. In this sense, we question whether once institutionalized the right of access to information in the country is meets the premise:

*If there is more transparency in Mexico it is because a strong legislation and a guarantor body that enforces the law exists to guarantee the access to information.*

Regulatory capture is the process through which a specific interest affects State's intervention of any form. We identify that the structures in which the final decisions are made in Mexico depend on the executive and legislative branches, although there are other agents involved in change. Therefore we had to analyze the decisions of the highest levels of politicians and test whether resources and power are allocated according to their own interests or to the ones of the public. Recalling, as we established in the theoretical chapter (sub-section 1.3.2) that for purposes of this study, private interests do not come from companies and / or monopolies, but directly from the public institutions where the actors

are interested (or not) in delivering and publicizing information; these are the same actors who decide the use and application of the "property rights".

In this way, our research is geared toward one type of capture from within the same public administration, where the three levels of the hierarchy are the policy makers, the regulatory authority and agency (or agencies) that are subject to the obligations of providing information.

Since time and precedents can determine the outcome of institutional change, and where some parties may have an interest in preserving the status quo as a legacy of previous formal and informal agreements relating to the interaction of everyday life (or property rights), the task was to observe the processes of creation and subsequently of reform linked to the access to information.

It is important to recall that property rights are more than just legal or social traditions, since the policy negotiation and procurement can create or change the institutions that structure the allocation of wealth and political power. Therefore, it becomes important to identify the elements that determine trading positions and the power of those who can determine the existence of a regulatory capture. Or, on the other hand, identify if the political consensus for institutional change takes place because there is a new compensatory proposal to define property rights or to increase the actions of influential parties.

With this premise, the objective was to know first, the way in which the federal legislation was developed in the year 2002. And second, to get to know the legislative changes at the constitutional level (to the sixth article) the first which was approved in 2007, and the last one in 2014.

The literature in regulatory capture establishes that the regulatory authorities can use their discretionary power to favor the group that pressures the most during the decision making process. In this sense, it was possible to recognize that the legislative and institutional changes can be originated by various factors.

First, by initiative of the authorities that are in charge of making decisions on this matter, meaning the executive power and/or the legislative power, derived from: a) a

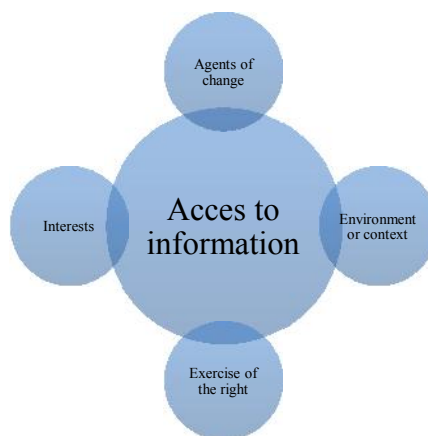
reformist agenda, b) the beginning of a new administration, and c) motivations that are external to the two mentioned before which originate the change.

Second, by the social context of the time or social pressures, that can be internal (in the domestic arena) or external (in the international level).

Third, at request of the authorities themselves that regulate and guarantee the matter.

Fourth, in the basis of the interests of a setting (the public administration itself) or a powerful group (that are obligated to comply with the topic, i.e. political parties and unions) which enjoy of an statu quo or a position that they inherited from the governmental system.

**Graph 34.** Elements of the institutional change in the access to information in México.



Source: Self-generated

The research that was presented along the five previous chapters have allowed us to identify the variables involved in the institutional change on the access to information in the country. All this, to evaluate the situation taking into account each and every one of the constants that integrate and influence our axiom: *if the result of the constitutional reforms*

*regarding the access to information have as an objective to improve the performance and organization (rules and guarantees) of this right.*

The following table presents the details of the variables that interfere with the access to information in Mexico. These variables are grouped in the four categories that were shown in the previous figure.

**Table 27.** Variables that intervene in the access to information in Mexico

Categories	Variables	
<b>Agents of Change</b>	Executive Power	President
		Secretaries
	Legislative Power	Senate
		House Of Representatives
	Guarantor Authority	IFAI
		State bodies
	Obligated Subjects	Already contemplated in the Law
		New to add
<b>Environment or Context</b>	Social Collectives	Academia
		Non-governmental organizations
		Media
<b>Interests</b>	6. New administration or presidential period	
	7. Opposing party that initiates the debate with proposals	
	8. Pressure from organized civil society	
<b>Excercise of the DAI</b>	9. Manifestations of the Guarantor Body	
	10. Rooted political culture	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To strengthen the access to information</li> <li>To make it weaker</li> <li>Smoke curtain, it doesn't make it stronger or weaker, the objective is to maintain the <i>statu quo</i></li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>More delivered information</li> <li>Less information</li> <li>Performance of the Guarantor Body</li> <li>Sanctions</li> </ul>	

Source: self-generation

If institutions structure the behavior in society, then it is important to identify those involved, the elements that determine their positions during the negotiation process and their political power. Also, if other factors can lead to the amendment of the existing property rights or the establishment of new institutions; as institutional change affects the

distribution of power, responsibility, and wealth. In our case of study the emphasis is even bigger, because the authorities themselves (in their three levels) are subject to comply with rules, linked to a right of the citizens.

The existing liberty in the access to information, given the lack of a general law caused a dissimilar effect in its implementation. Even if the Federal Institute has been a role model for the rest of the entities a sort of institutional isomorphism was delineated. Notwithstanding, the federal legislation at was ranked as regular – in the 2014 Index of Access to the Information in Mexico (IDAIM by its initials in Spanish). From the rest of the regional access to information laws, only one (from the Federal District) had a good grade, while the 57% remaining were bad, and 39% were regular.

This reality prevailed after the limited success of the constitutional reforms of 2007, since the minimum conditions that must be accomplished became the maximums.

It is possible to deduce that the consensus –reflected through the voting in both Chambers–, is linked to a prior negotiation of the contents. Even if the approved dispositions did satisfy the issues raised in the Chihuahua the opportunity of including contents of greater scope that would affect not only the political parties but also the federation and all states was wasted. The result has a hint of contradiction, since it was precisely the disparity of the right to access information the cause for which the proposals to reform the Constitution emerged in 2007.

An institutional change depends on the level of the norms and how decision-makers perceive the possible effects of such change. In this sense, modifying the rules would not only affect the states, their governors and their own legislators, but also the political groups to which they all belong. In sum, there were a lot of interests in the way to not taking this reform further.



Even if the civil society and the guarantor body didn't echo the process and the decision-making progress of the 2007 amendments to the public opinion, we can conclude that the reform success laid in making the right of access to information a constitutional mandate. In addition it established the principles and foundations of this right. Nevertheless, despite the legal changes the final result was not reflected in its practice because only six regions adapted their legislations to comply with the precepts of the article six, while the rest did it only partially. A subsequent diagnosis of the 2007 reform unveiled by different sectors (the academic, social, and even by the federal guarantor organ) showed that the disparity on the access to information prevailed.

This scenario left the door open for an improvement, but that could not be possible if the creation of a general law to standardize the access to information in the country was absent. The lack of political will to carry out the necessary legal amendments remained until the reformist agenda of the new presidential administration of President Peña Nieto.

The coincidence in time of the proposition to reform several key sectors such as the tax and finance sector along with the access to information, made us questioned: What was the objective pursued by the Executive having first the reform on access to information? And second, were the proposals from the opposition parties some kind of reactions to the president's motion? Or were they previously worked projects?

To respond the first question. Omitting the intense debates related to the purchase of votes of the PRI and their excessive campaign spending, the margin of victory of Peña Nieto brought greater certainty to the results of the electoral process and prevented a context of lack of legitimacy of the new administration. The goal of the Executive was accomplishing the reforms associated with the management of monetary and natural resources, of communications, as well as in the employment and education sectors. Therefore, Peña Nieto led the "Pacto por Mexico" in December 2012 with the main political opposition parties in Congress, since many of the proposed amendments involved changes to the Constitution, for which the President and his party needed the support of two-thirds of both chambers (Senate and Representatives).

These facts allow us to assert that the reason why the President choose to launch the transparency reform in the first place was designed to improve its image within the country, mainly because of the constant accusations of electoral irregularities. Moreover, since the priority of the administration was to promote the structural reforms. Using a political logic in order to achieve the necessary support, the administration needed to encourage transformations in areas that would ensure control in management and allocation of resources, as well as ensuring penalties for offenders. Finally, considering that before the President's proposal it existed a wide consensus on the issue, wager for a reform in this area was considered a sure win, which would also entail high political and social returns.

Regarding the second question, it has been demonstrated that civil society was already working this topic. Nevertheless, it is evident that the presentation of the proposals by the PAN and PRD was a reaction to the motion of the Executive. Also, we should not forget that in the current juncture debating and proposing an improving to the subject was politically correct, which ensured an important social credibility.

Even though all the actors that participated in the evaluation process of the constitutional reform admitted the existing need to enrich the topic, the subsequent question was, to where do the proposals submitted by the different political forces lean? Considering that the content of their motions reveal interests and positions of the three main parliamentary groups. We have demonstrated in Chapter V the initiative that boosts the access to information based on its approaches was the PAN's while the least valued was the one from the PRI.

The content of the proposals, with their strengths and weaknesses, turned the legislative process into a key component because all of the proposals would be analyzed together in order to compile only one reform project that would be submitted to the approval of both chambers. Until this point, the issue was to know: how did the legislative process developed?

Indeed, in the first stage of the ruling Commission in the House of origin (Senators) evolved transparently. It consisted of six meetings, of which in half of them members of the civil society organizations, the academia, the guarantor body and other authorities were involved. The fourth meeting resulted with a commitment between the ruling Commissions and the Civil Society in order to publish in the micro-sites of the Commissions the information of the process, which would include the attendance lists, the stenographic versions of the meetings, and its proceedings .

The result of the legislative process in the House of origin took place two and a half months after the parliamentary debate started, being approved on 20 December 2012. The document guaranteed: the strengthening of the right of access to information by preventing the Executive from influencing the election of the commissioners of the guarantor organ; no exceptionality for any actor or institution was added guarantying the definitiveness and inertness of the resolutions; the legal scope was expanded including not only political parties or labor unions but trust funds and any other organization or person that exert public resources.

In the second part of the legislative process, the legislative dialogue that had been previously established with the social actors stopped working when the ruling got to the House of Representatives. Once there, each parliamentary group presented its adjustments and since then the second phase of the legislative process started. This phase advanced slowly, without the involvement of society and without information; totally opposed to what happened in the Senate.

Some Representatives from the opposition warned the social groups, the senators, and the counselors from the IFAI, about the pretended changes. It was the social pressure from the civil society and the public positioning from the senators and the guarantor body which forced to reduce the changes on the ruling. Also el Pacto por México (the Pact for Mexico) contributed to this, which influenced enormously so that the terms of the Ruling would not differ much from the ones proposed by the Senate.

Finally, if we observe the transformation of the ruling from the Senate, and the original proposals that each party presented, we would be able to understand in which parts there was a negotiation of the parliamentary groups when the result of the voting is compared. Out of the six big modifications that were intended by the legislators in the chamber of representatives, two relevant ones prospered: one proposed by the PRI and the other by the PRD. Thus, when we observe the voting in the Commissions where the drafts with the changes were approved, we find evidence of the positive answer of a part of the opposition as the majority of the congressmen (including the PRD) voted in favor while only the PAN legislators voted against.

**Table 28.** Votes in the United Commissions

Votes in the United Commissions		Change/addition in the House of Representatives	approve of	Original proposal in the Project of :
<b>PRI-PVEM-PANAL</b>	43 in favor		Review appeal to the Supreme Court	PRI
<b>PRD</b>	12 in favor 1 abstention		Renewal of all Commissioners	PRD
<b>PAN</b>	13 against		Requirements to be a Commissioner	PAN
<b>Total</b>	69		Political Parties as indirect obliged subjects	PRI (it didn't include them)

Source: self-generation.

Three topics were those that elicited the bigger debate within the House, which also revealed more information linked to the dynamics and interests of those who are responsible for the decision making, those topics were related to the allocation or conservation of power. First, the extension of the obliged subjects established new obligations to power groups, that is to say, political parties and labor union that have served the interests of the rulers of the country for decades. This was one of the issues that caused the most tension in the House of Representatives. The main discussion was centered in keeping the political parties as indirect obliged subjects with accountability in

topics related to the access to the information only to the electoral authority. This suggestion did not dislike any party because all of them were interested in the issue.

The second topic that triggered the discussion was the definitiveness of the resolutions of the authority in the matter, where some autonomous institutions and agencies dependent on the executive branch, like the Bank of Mexico. They managed directly in the two legislative chambers they request to be able to present an appeal to the decisions of such authority. Last but not less important, faculty of the Executive to choose all the commissioners of the guarantor organ.

Given the results, we can be conclude that the opposition's political move to increase pressure on the PRI worked, since it was finally include in the legislation at the constitutional level issues that had been discussed since the creation of the federal law.

In addition, the cost of not approving the reform on transparency and access to information respecting certain parameters previously discussed by the three dominant political forces, meant for the PRI and for the President, not only dealing with social unrest but also jeopardizing the structural reforms that really concern the Executive who was intending to differentiate its administration from the rest of the PRI tenures.

*In conclusion, in the outcome of the legislative process, if the presidential administration would not have had other upcoming reform projects in which they needed the support of the opposition for the approval, then the result of the modifications regarding the access to information would have been totally different. This because the opposition would not have had the same bargaining power, and the civil society would not had been able to exert the moral and social pressure that assured them a legitimate representation in the creation of the Consultative Council to attend the guarantor body.*

### 6.3. Hypothesis testing

Without a doubt, President Peña Nieto was the one who included in the legislative agenda the proposal to amend the Constitution on the issue of access to information. Thanks to him a window of opportunity opened. However, the ultimate goal of this research is not to discuss the institutional design of the access to information and the institutionalization of transparency in Mexico. While we acknowledge its evolution and creation process, this research is oriented to a more contextual interest that allows the study of the actions and motivations of those who decide institutional change.

In this regard, we have been forced to consider whether the institutional change is pretended to solve common problems, or if otherwise, the new dispositions can be blocked or delayed according to the interests of the decision makers.

Thus, the research has explored how far do decision-makers, that have the power to define and authorize the contents of laws, take their political will beyond the political discourse that poses a unanimous consensus in favor of transparency. However, the reality was reflected through the content of the reform and negotiations, which reveal the interest pursued by each political force on the subject.

In sum, we can argue that the reforms regarding access to information were approved in the year 2014 did aim to improve the situation, but the result was produced only because it existed a previous agreement. As the actors involved could have affected the final result without a doubt. That is why is possible to partially confirm the hypothesis that establishes that:

*H<sup>0</sup>. If the institutions are the limitations that shape the human interaction, then the institutional change seeks to improve its performance and organization. In the case of Mexico that was the result that the constitutional reforms of 2014 in terms of access to information.*

We determined that the confirmation of the hypothesis is partial because if the previous consensus had not existed, summed to the negotiations capabilities of the different actors, the legislative amendments that were adopted had been different to the current.

The analyzed information does not reveal the existence of a total capture by any of the agents of change involved in the process to reform the access to information in Mexico. However, we could identify that these actors mainly tried to establish inefficient rules in the contents of the reform to benefit themselves through the political parties, or the Executive by granting special powers to the Legal Adviser of the Presidency. It has also been possible to verify that the power of decision is no longer centralized as before in the President and his party.

In addition, it has been possible to confirm that all those involved in the negotiation process actively try to make a profit from their participation. At least that was reflected in the last reform, when some federal agencies tried to get a prerogative to exonerate themselves from following the mandates of the authority on the subject, for example the Bank of Mexico. Likewise, the groups of experts and civil associations accomplish to join the Advisory Council that will accompany the constitutional guarantor organ in some specific decision-making processes. Finally, political parties through their legislators, in both houses, have made political gains from approving the reform in this matter, while at the same time they have been able to negotiate this and other issues on the public agenda according to their party principles, which brings us to the following hypothesis:

*H<sup>1</sup>. If the result of the institutional change is not the expected, then this hypothesis predicts that if the interests of groups or institutions are placed first in the process of defining the rules, then the institutional change does not seek to improve the performance and organization of the institutions, and these are held captive.*

It is not possible to verify this hypothesis because the results do not reveal conditions of a total capture, this is, that policymakers have imposed their own agendas.

However, it has been possible to confirm that public interest works as sufficient incentive to allow (or not) institutional change. In the present case, the interests of those who initiated the window of opportunity were greater than the components of the reform, because their aim was to achieve legislative changes in other sectors as well, reason for which their conditions didn't dominate.

The access to information is a reality in Mexico since 10 years ago. The quantitative data reflects that there are still some agencies of the federal government which think that the information belongs to them, avoiding to deliver it without flatly denying but using excuses like incompetence or by the bureaucratization of the process of accession. This fact, reflects the political culture that is exercised in the country through opacity, lack of accountability, and impunity. Proof of this is the data related to the small number of penalties imposed on public servants who fail to comply with the orders of authority in the first ten years of existence of this right.

Furthermore, the political history of the country is key to identify the political dynamics that prevail since some decades ago, for instance the pacts with powerful groups like labor unions, the buying of votes, or electoral frauds. But also, the reformism which inaugurates every administration, that unchangingly wraps itself in the anticorruption flag and that has not paid off. The case that exemplifies this is the draft bill that creates the Anticorruption Commission, in which we concluded by the analysis conducted that was a deficient project, a white elephant that would not change the reality of the country. And that results in the last outlined hypothesis:

*H<sup>2</sup>. It can be presumed that part of the failure in the effectiveness in the processes of institutional change is related to the resistance to change of the organizations and institutions, derived of the processes of dependence that are framed in a bigger historical sequence.*

Indeed, the contextual research presented in this study shows along with the decision-makers' behavior in the recent constitutional reform, that the project of



institutional change on the access to information case in Mexico (even in corruption related issues), is really motivated not by major transformations in the subject, but by the reinforcement of dependency processes and in turn, by political and social legitimacy incentives that would facilitate followers to the Executive

We have proved through the information analyzed in the previous chapters that the resistance to change still persists, and we even show signs that there is an existent interest from those in power to return to the old practices, where there was a centralization of power.

Therefore, we can confirm part of the hypothesis (referred to above), as it exists an effort to perpetuate the dependent trajectories of the country. However, for our case of study, the result of such institutional change was indeed effective, given the fact that progress was achieved in the matter given the factors previously explained in the above partially confirmed hypothesis.

Finally, the results of the research allows us to state that given the existence of long-standing practices that have created patterns of dependence, the existence of a regulatory capture is more likely, because the property rights are captive among the power groups that have assured for themselves the control of the decisions regarding the contents of the rules that determine the institutional change, and, in sum, the privileges and restrictions that govern the society.

The possible solution is to limit the discretionary power that legislators still maintain in order to act in favor of themselves or other groups, with more documented and open legislative processes where society can get to know which are the discussion topics and who intervenes. Capture is possible when the information is hard to obtain. It is also important to remember that the ultimate aim of guaranteeing a right like the access to information is to safeguard the liberties of the individuals, but it is also a tool for controlling those in power which can be and should be used to call for accountability to the leaders of the public affairs, rescuing the liberal thought which states that the State does not create rights nor interests but to safeguard them.

# ANEXOS



## Anexo I

### Introducción

#### Cuadro 1. Cuestionario aplicado en las entrevistas

---

○ **PARTE 1. Preguntas generales sobre la situación de la transparencia en México (a TODOS los entrevistados: Senadores, Diputados, Soc. Civil, Academia e IFAI):**

---

El interés de esta investigación es conocer la evolución de la transparencia y del acceso a la información y los problemas prácticos que enfrenta, principalmente a raíz de las dos reformas constitucionales al artículo sexto en 2007 y la última en 2014. Por esta razón quiero pedirle un breve análisis respecto a lo siguiente:

1. ¿Cuál es su opinión respecto de las reformas constitucionales de 2007? ¿Considera que han impactaron el ejercicio del acceso a la información? ¿Cómo?
  2. En su opinión, ¿cuál ha sido el momento más representativo del fortalecimiento del DAI? ¿Por qué?
  3. ¿Cuáles son los alcances del proyecto iniciado en 2012 por de EPN en la materia? ¿Qué proyectos están en juego?
- 

○ **PARTE 2. Preguntas específicas respecto las reformas aprobadas en 2014:**

**a) Preguntas orientadas a miembros de la sociedad civil, IFAI y academia**

1. ¿Sabían –antes del anuncio público del Presidente (13 de septiembre 2012), que se estaban elaborando propuestas para reformar la constitución? ¿Algún legislador o grupo parlamentario los consultó?
  2. Los legisladores o los grupos parlamentarios contactaron con Uds para:
    - a) Conocer la situación o problemática actual del Acceso a la Información o,
    - b) Solicitar información antes de que presentarán en el Senado –entre septiembre y octubre de 2012, sus iniciativas de reforma? ¿En qué consistió su aportación?
  3. ¿Cómo se originó su participación en el proceso de dictaminación del proyecto?
    - 3.1. [Los que SI participaron]: a) por el acercamiento de algún miembro de las comisiones unidas o b) por iniciativa propia
    - 3.2. [Los que NO participaron]: ¿Aportaron o participaron de alguna forma en el proceso de dictaminación del proyecto?
  4. ¿Consideran que su participación en las mesas de trabajo se ve reflejada en el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas? ¿Diría usted que si influyó?
  5. Cuando el dictamen aprobado pasó a la C. de Diputados ¿Los miembros de esta Cámara
-

contactaron con la Uds antes de modificar y dictaminar la minuta de la del Senado –el 22 de agosto de 2013?

6. ¿Considera que existen problemas operativos para que los partidos políticos no hayan sido incluidos previamente como sujetos obligados directos de la ley? O ¿a qué lo atribuye?

6.1. ¿Cuál considera que fue la motivación para que desde la Cámara de Diputados se haya propuesto cambiar el dictamen del Senado planteando que los Partidos políticos continuaran siendo sujetos obligados indirectos de la ley?

6.2. ¿Cuál considera es la razón para que esta propuesta no se autorizara en la misma Cámara?

7. ¿Piensa que existen obstáculos prácticos para garantizar la seguridad nacional mientras se ejerce e derecho a la información en el país?

8. ¿A qué atribuye el hecho de que en la Cámara de Diputados se pretendiera dar una atribución especial a la PGR, BM, CNDH y Presidencia para impugnar ante la SCJN las resoluciones del IFAI?

8.1. ¿Considera que las cuatro instituciones de la pregunta anterior han influido -directa o indirectamente, de alguna forma para que los legisladores pretendieran darles una atribución especial?

8.2. ¿Desde su perspectiva considera que existe otra situación a la cual se pueda atribuir dicha propuesta?

9. ¿Cuál piensa que fue la causa para que finalmente la Cámara de Diputados aprobara la nueva atribución sólo al Consejero Jurídico de la Presidencia?

9.1. ¿Estima que puede existir algún tipo de presión externa hacia esta Cámara para llevar a cabo dicha propuesta? O ¿considera que esta decisión forma parte de intereses desde la propia Cámara?

10. ¿Los Senadores tomaron o retomaron contacto con la sociedad civil/IFAI/academia antes de volver a *dictaminar* y votar el proyecto que con cambios les devolvió la Cámara de Diputados?

11. ¿Cuál considera es la razón para que la Cámara de Senadores aprobara la minuta con los cambios realizados por los Diputados?

## **b) Preguntas orientadas a miembros del Senado**

1. ¿Cuándo comenzaron a elaborar su propuesta de reforma? ¿Antes del anuncio público del Presidente (13 de septiembre 2012)? ¿Cómo se originó?

2. ¿De dónde obtuvieron la información para elaborar los contenidos de su propuesta? ¿Consultaron a miembros del IFAI/sociedad civil/academia para conocer la actual situación y/o problemáticas existentes? ¿Cómo eligieron esa opinión? ¿En reuniones formales o informales? ¿Incluyeron en su iniciativa esa opinión antes de presentarla ante el senado?

3. Una vez finalizadas las reuniones de trabajo de las Comisiones Unidas en las que se invitó a participar a estos sectores, se incluyó en el dictamen alguna de sus recomendaciones? ¿Puede darme un

---

ejemplo?

4. Considera que existen problemáticas actuales en la práctica (o ejercicio) del DAI? ¿Cuáles?
  5. ¿Desde su punto de vista existen problemas operativos para que los partidos políticos no se hubieran incluido previamente como sujetos obligados directos de la ley?
  6. ¿Cuál considera fue la motivación para que en la Cámara de Diputados se haya propuesto cambiar la minuta en lo referente a estos sujetos? ¿Por qué cree que esta propuesta no se autorizó en la misma Cámara?
  7. Existen obstáculos prácticos para garantizar la seguridad nacional mientras se ejerce el derecho a la información en el país?
  8. Opina que existen razones prácticas para que órganos como la PGR, BM, CNDH y Presidencia contaran con una atribución especial para impugnar ante la SCJN las resoluciones del IFAI? ¿A qué atribuye la propuesta de la Cámara de Diputados para darles a estos órganos una atribución especial?
  9. ¿En base a qué elementos considera que la Cámara de Diputados modificó su propuesta aprobado tan sólo que el Consejero Jurídico de la Presidencia contará con tal atribución?
  10. Una vez que la Cámara de Diputados modificó y aprobó con modificaciones la propuesta enviada por la Cámara de Senadores ¿Existió un nuevo acercamiento con la sociedad para conocer las opiniones de estos al respecto y las futuras implicaciones de dichas modificaciones?
- Si:* ¿En qué momento? ¿Antes de la votación para aprobar la propuesta?
- No:* ¿por qué?

### **c) Preguntas orientadas a los Diputados**

1. ¿Dónde obtuvo la Cámara la información que le ayudó a determinar la necesidad de modificar el dictamen de proyecto aprobado por el Senado? ¿Consultaron a los miembros del IFAI sociedad civil/academia para conocer la actual situación y/o problemáticas existentes en la ejecución y garantía del derecho a la información antes de modificar –en agosto 2013, dicho dictamen? ¿Cómo eligieron esa opinión? ¿En reuniones formales o informales?
2. ¿Las modificaciones hechas en la Cámara incluyeron propuestas /u/ observaciones de alguno de estos sectores de la sociedad –experta en la materia, antes de modificar y aprobar –en agosto 2013, el dictamen del Senado?
3. ¿Considera que existen problemas operativos o prácticos en el DAI? ¿Es en base a qué elementos se decide modificar la minuta enviada por el Senado? O ¿Cómo surgió?
4. ¿Considera que existen problemas operativos para que los partidos políticos no hayan sido incluidos previamente como sujetos obligados directos de la ley?
5. ¿Puede explicarme cuál fue la motivación para que en la Cámara de Diputados se haya propuesto

cambiar la minuta en lo referente a estos sujetos?

**6.** ¿Existen obstáculos prácticos para garantizar la seguridad nacional mientras se ejerce el derecho a la información en el país?

**7.** ¿Opina que existen razones prácticas para que órganos como la PGR, BM, CNDH y Presidencia contaran con una atribución especial para impugnar ante la SCJN las resoluciones del IFAI?

**8.** ¿A ello atribuye la propuesta de darles a estos órganos una atribución especial?

**9.** ¿A su juicio, por qué razón cree que finalmente esta propuesta no se autorizó para los cuatro órganos?

**10.** ¿En base a qué elementos se determinó que tan sólo el Consejero Jurídico de la Presidencia contará con tal atribución?

**Cuadro 2.** Lugar y fecha de las entrevistas realizadas

Grupo de entrevistados	Nombre	Cargo	Fecha de la entrevista	Lugar de la entrevista
<b>Academia</b>	Mauricio Merino	Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas	22 de mayo de 2014	Centro de Investigación y Docencia Económica. Ciudad de México
	Jacqueline Peschard	Profesor-Investigador en el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	30 de mayo de 2014	Centro de Estudios Políticos UNAM. Ciudad Universitaria. Ciudad de México
	Ernesto Villanueva	Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	20 de mayo de 2014	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ciudad Universitaria. Ciudad de México
<b>Órgano Garante</b>	Sigrid Artz	Ex Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)	15 de mayo de 2014	Santa Fe, Ciudad de México
	Cecilia Azuara	Directora de la Unidad Técnica de Servicios de la Información y Documentación en el Instituto Nacional Electoral (INE)	1 de julio de 2014	Perisur, Ciudad de México
	Oscar Guerra	Comisionado del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)	26 de junio de 2014	Instituto Nacional de Acceso a la Información Ciudad de México
<b>Sociedad Civil</b>	Alejandro González	Director General de Gestión Social y Cooperación, A. C. (GESOC)	11 de junio de 2014	Gestión Social y Cooperación, A. C. Coyoacán, México
	Edna Jaime	Directora de México Evalúa, A. C.	24 de junio de 2014	México Evalúa, Coyoacán, México
	Miguel Pulido	Director Ejecutivo de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C	6 de junio de 2014	FUNDAR, Coyoacán, México
<b>Cámara de Diputados</b>	Fernando Belauzarán	Diputado Federal por el PRD en la LXII Legislatura	5 de junio de 2014	Congreso de la Unión, Ciudad de México
	Arely Madrid	Diputada Federal por el PRI en la LXII Legislatura	19 de junio de 2014	Congreso de la Unión, Ciudad de México
	Elizabeth Yañez	Diputada Federal por el PAN en la LXII Legislatura	3 de junio de 2014	Congreso de la Unión, Ciudad de México
<b>Cámara de Senadores</b>	Laura Rojas	Senadora por el PAN de la LXII y LXIII legislaturas	25 de julio de 2014	Ciudad de México
	Arely Gómez	Procurador General de la República	4 de julio de 2014	Ciudad de México



**Cuadro 3.** Semblanza curricular de los entrevistados

Grupo del entrevistado	Nombre	Semblanza curricular
Academia	<b>Mauricio Merino</b>	<p>Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en El Colegio de México y profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.</p> <p>Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas y especialista en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y materia electoral. Participante en el proceso de reforma Constitucional de 2012 durante las mesas de trabajo del Senado de la República y en el proceso de selección de los nuevos Comisionados del Órgano Garante.</p>
	<b>Jacqueline Peschard</b>	<p>Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Consejera del Instituto Federal electoral de 1996 a 2003 y Consejera Presidente del IFAI periodo 2009-2013. Actualmente profesora en el Centro de Estudios Políticos de la UNAM.</p> <p>Sus líneas de investigación son democracia, transparencia y acceso a la información, sistemas políticos, cultura política y procesos electorales. Participante en el proceso de reforma Constitucional de 2012 en su calidad de Presidenta del IFAI durante las mesas de trabajo del Senado de la República.</p>
	<b>Ernesto Villanueva</b>	<p>Doctor en derecho y en comunicación pública por la Universidad de Navarra. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt nivel III.</p> <p>Experto en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, la protección de datos personales y la libertad de expresión. Fue parte del Grupo Oaxaca y participó en calidad de especialista en el proceso de reforma Constitucional de 2012 durante las mesas de trabajo del Senado de la República y en el proceso de selección de los nuevos Comisionados del Órgano Garante.</p>

Órgano Garante	<b>Sigrid Artz</b>	<p>Doctora en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami, Florida. Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional de diciembre del 2006 a abril del 2009 y Comisionada del IFAI desde octubre de 2009 y hasta 2013.</p> <p>Ha sido consultora del Banco Mundial y ha sido profesora en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA), Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, A.C., (CIDE), y en la Universidad Iberoamericana. Participante en el proceso de reforma Constitucional de 2012.</p>
	<b>Cecilia Azuara</b>	<p>Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Directora de Estudios Normativos en la Unidad de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de la Función Pública .En el IFAI se desempeñó como Secretaría de Acceso a la Información.</p> <p>Actualmente Directora de la Unidad Técnica de Servicios de la Información y Documentación en el Instituto Nacional Electoral. Participó en el proceso de selección de los nuevos Comisionados del Órgano Garante.</p>
	<b>Oscar Guerra</b>	<p>Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido subdirector en Fundación UNAM, Secretario General de la Facultad de Economía y Profesor en la misma casa de estudios. Desde 2006 y hasta su designación como Comisionado del IFAI en 2014 fue presidente del Instituto de Transparencia del Distrito Federal (InfoDF).</p>
Sociedad Civil	<b>Alejandro González</b>	<p>Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham en Reino Unido. Actual Director General de GESOC, Gestión Social y Cooperación, A. C., Profesor del Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México y de la Universidad Panamericana.</p> <p>Recientemente fue elegido como uno de los nueve integrantes del sector de sociedad civil del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel internacional. Participó en el proceso de reforma Constitucional de 2012 durante las mesas de trabajo del Senado de la República.</p>
	<b>Edna Jaime</b>	<p>Politóloga por el ITAM y Directora de México Evalúa. Previamente se desempeñó como directora general del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). Sus intereses de investigación son: desarrollo económico, finanzas públicas, competitividad económica, gobernabilidad y legalidad, y política social.</p> <p>Además de ser experta en esos temas y contar con amplia experiencia, es columnista y colaboradora en programas informativos. También participó en el proceso de reforma Constitucional de 2012 durante las mesas de trabajo del Senado de la República.</p>
	<b>Miguel Pulido</b>	<p>Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es catedrático de Derecho de la Información en la Universidad Iberoamericana.</p> <p>Director Ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., y participante en el proceso de reforma Constitucional de 2012 durante las mesas de trabajo del Senado de la República.</p>

Cámara de Diputados	<b>Fernando Belauzarán</b>	Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Diputado Federal por el PRD en la LXII legislatura representando al Distrito Federal.
	<b>Arely Madrid</b>	Doctora en Derecho por el Instituto Internacional de Derecho del Estado. Cuatro veces diputada Federal la última ocasión en la LXII legislatura, por el estado de Chiapas, y dos veces Senadora de la República por parte del PRI.
	<b>Elizabeth Yañez</b>	Maestra en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III. En 2011 y 2012 fue Subsecretaria de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la SFP. Diputada Federal por el PAN en la LXII legislatura representando a Guanajuato.
Cámara de Senadores	<b>Laura Rojas</b>	Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de la UNAM. Senadora de la LXII y LXIII legislaturas por el Estado de México
	<b>Arely Gómez</b>	Maestra en Políticas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Senadora plurinominal en 2012 para las LXII y LXIII legislaturas hasta febrero de 2015 cuando fue nombrada Procurador General de la República por el Presidente.

## Anexo II

### Capítulo 3

**Cuadro 4.** Diferencias básicas entre la propuesta de ley del Grupo Oaxaca y el Ejecutivo Federal

	Propuesta del Grupo Oaxaca	Propuesta del Ejecutivo Federal
<b>1. Carácter de la Ley:</b>	Reglamentaria al artículo 6º constitucional	Ley Administrativa
<b>2. Derecho de Acceso a la Información:</b>	Derecho Fundamental	Prerrogativa administrativa
<b>3. Conceptos:</b>	Información	Documentos
<b>4. Alcance de la ley:</b>	General	Federal
<b>5. Ámbito de aplicación:</b>	Tres poderes de la unión y órganos constitucionales autónomos	Administración pública excluyendo otros poderes y Organismos del Estado
<b>6. Reserva de información</b>	Listado de causales para reservar información establecidos en ocho puntos.	Esquema de clasificación por temas, dependencias y misto
<b>a) Clasificación de la información:</b>		
<b>b) Periodos máximos de clasificación</b>	10 años	20 años

## Anexo III

### Capítulo 4

**Cuadro 5.** Clasificación por tema de las solicitudes de información

Temas de las solicitudes de información*	Subtemas	% promedio del periodo 2003-2013 <sup>722</sup>
<b>Información generada por las dependencias</b>	a) Trámites b) Concesiones c) Estadísticas d) Resultados de encuestas e) Otros	31,2%
<b>Actividades de la institución</b>	a) Programa de trabajo b) Resultados de actividades sustantivas c) Agenda de servidores públicos d) Otros	16%
<b>Datos personales</b>	a) Datos personales b) Información sobre servidores públicos o padrón de beneficiarios	12,5%
<b>Información sobre contratos</b>	a) Obras públicas b) Bienes adquiridos c) Servicios contratados d) Bienes arrendados e) Otros	10,5%
<b>Otros</b>		9,9%
<b>Estructura orgánica</b>	a) Organigrama b) Directorio c) Vacantes d) Otros	6,6%
<b>Programas de subsidio</b>	a) Diseño y planeación b) Presupuesto o avance financiero c) Criterios de acceso y esquema de operación d) Padrón de beneficiarios e) Resultados, indicadores de impacto, informes, evaluaciones f) Otros	5,3%
<b>Remuneraciones</b>	a) Sueldos b) Prestaciones de servidores públicos c) Otros	4,6%
<b>Gastos</b>	a) Gastos operativos b) Gastos administrativos c) Gastos de representación d) Otros	3%
<b>Auditorías</b>	a) Resultados b) Avance de recomendaciones c) Otros	0,4%

\* De acuerdo al IFAI esta clasificación por temas de las solicitudes se obtiene a partir de la información que las dependencias envían vía formatos elaborados con ese propósito.

<sup>722</sup> Fuente. Anexo 2.2 del 10º Informe de actividades del IFAI al Congreso de la Unión y 11º Informe de actividades del IFAI al Congreso de la Unión, p. 24.

**Cuadro 6.** Catálogo de posibles respuestas a las Solicitudes de información

<b>Información Proporcionada</b>	La información está disponible públicamente
	Entrega de información en medio electrónico
	Notificación de disponibilidad de información
	Notificación lugar y fecha de entrega
	Notificación de envío
<b>Información Denegada</b>	No es de competencia de la unidad de enlace
	Inexistencia de la información solicitada
	No se dará trámite a la solicitud
	La solicitud no corresponde al marco de la Ley
	Negativa por ser reservada o confidencial
	Información parcialmente reservada o confidencial
<b>Respuesta Intermedia</b>	Requerimiento de información adicional
	Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo
	Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información sin costo
	Notificación de prórroga

**Gráfico 35.** Respuestas otorgadas por la SEGOB

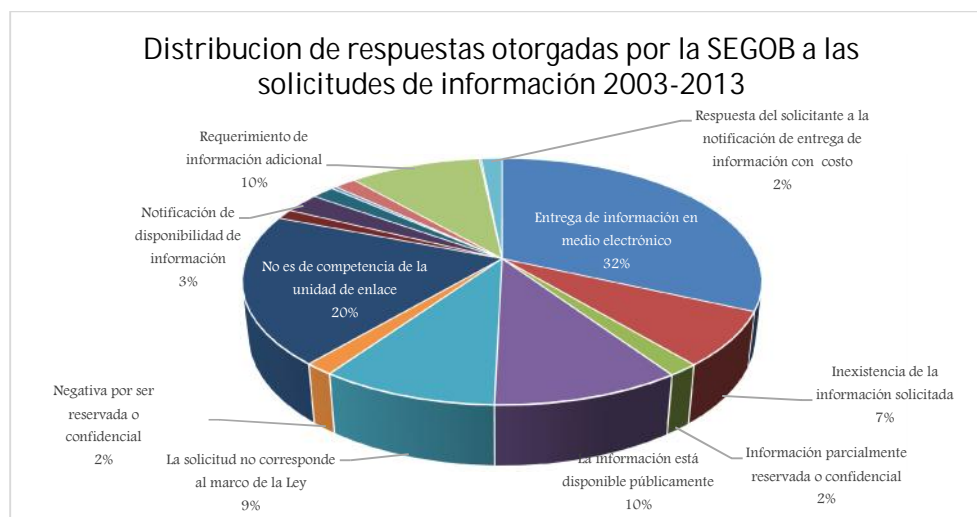


Gráfico 36

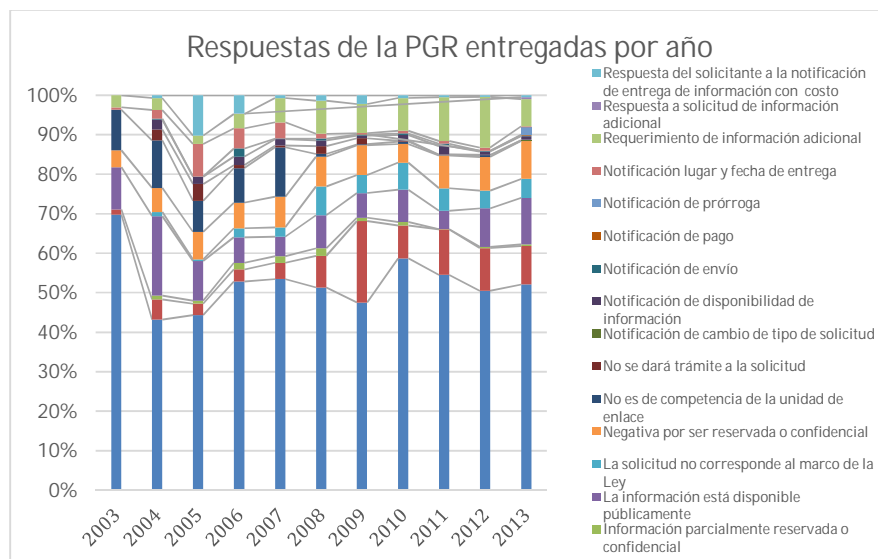
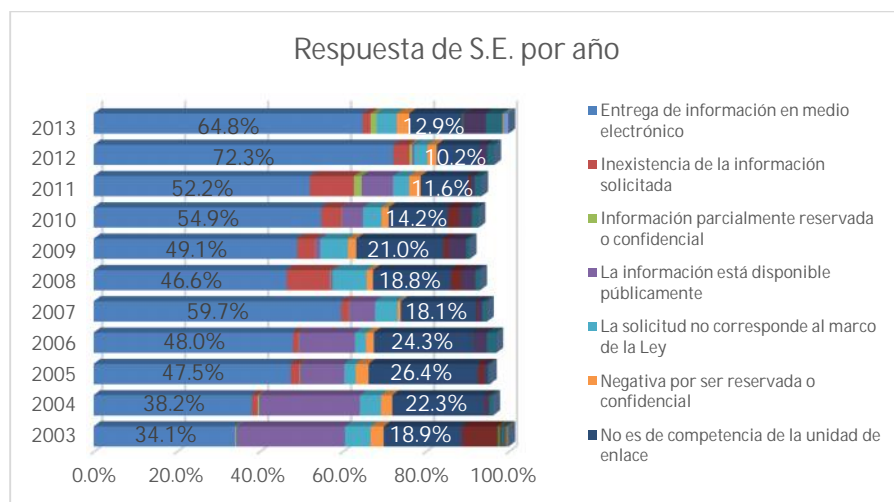


Gráfico 37



## **Anexo IV**

### **Capítulo 4**

#### **Segundo párrafo adicionado al Artículo 6º Constitucional<sup>723</sup> (20 de julio de 2007)**

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:...” y siete fracciones que determina:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

---

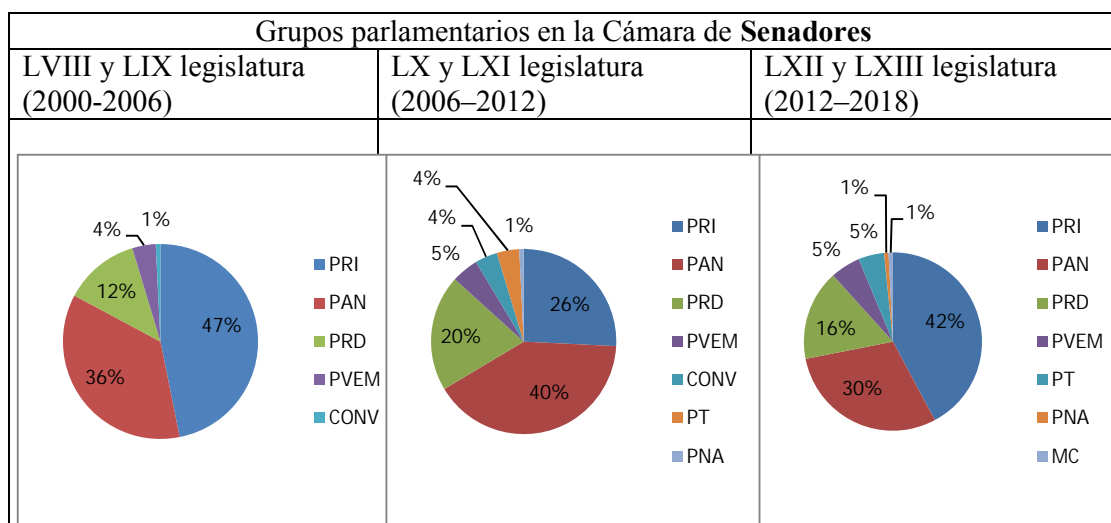
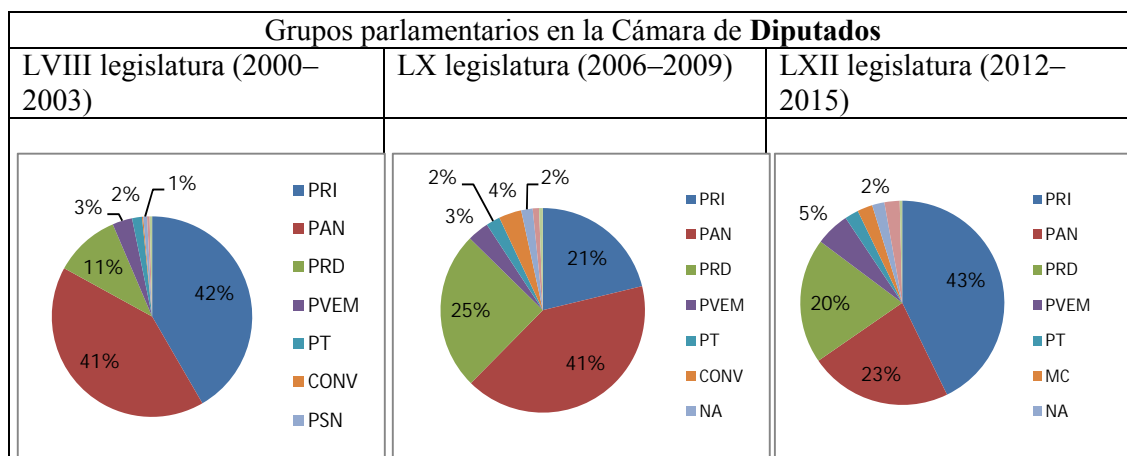
<sup>723</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Título I, capítulo 1. [recurso electrónico] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=> consultado: 17 de septiembre 2012.



## Anexo V

### Capítulo 6

**Cuadro 7** Composición de las Cámaras Legislativas



# BIBLIOGRAFÍA

## Libros

ACKERMAN, John M.(2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. Siglo XXI Ed. México.

ACKERMAN, John M. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México.

ACHARD, Diego y Flores, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

AGUAYO, Sergio (2010). *La vuelta en U*. Ed. Santillana. México.

AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge (2007). *La diferencia, radiografía de un sexenio*. Grijalbo, México; citado en: AGUAYO, Sergio (2010). Op. cit.

AGUSTÍN, José (1992). *La tragicomedia mexicana I, La vida de México de 1940 a 1970*. Editorial Planeta. 5ta Ed. México.

AI CAMP, Roderic (2000). *La política en México*. Siglo XXI Ed. Cuarta Ed. México.

AI CAMP, Roderic (2014). *Politics in Mexico: democratic consolidation or decline?*. Oxford University Press. USA

AXELROD, Robert (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books Inc. New York. USA.

BAUMGARTNER, F. y JONES, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press. USA.

BECERRA, Ricardo et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, 2da. Edición. México.

- BENTHAM, Jeremy (1991). “Código constitucional”. En Bentham. Antología, editado por J. Colomer. Barcelona: Ediciones Península. Citado en: AGUILAR Rivera, J. Antonio (2008). “Transparencia y democracia: claves para un concierto”. Cuadernos de transparencia núm. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
- BURTON, Kirkwood (2009). The history of Mexico. Greenwood Publishing Group. 2nd Ed. USA.
- CÓRDOVA, Lorenzo y Murayama, Ciro (2006). *Elecciones dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. Ed. Cal y Arena. México.
- CRESPO, José A. (2008). *Hablan las Actas. Las debilidades de la autoridad electoral Mexicana*. Debate. México.
- DAHL, Robert (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press. USA.
- DAHL, Robert (1992). *La Democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona.
- ESCOBEDO, J. Francisco (2010). *La invención de la transparencia*. Miguel Ángel Porrúa Ed. México.
- FERNANDEZ Menéndez, Jorge (2007). *Calderón presidente, la lucha por el poder*. Random House Modadori. México.
- GUERRA, Ford (2013). *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- HABER S., et al. (2008). MEXICO since 1980. Cambridge University Press. USA.
- HERNÁNDEZ Sampieri (2006). *Metodología de la investigación*. Ed. McGraw-Hill, cuarta edición. México.
- HERNANDEZ, Anabel (2012). *México en llamas: el legado de Calderón*. Ed. Grijalbo. México.

- KANT, Emmanuel (1795). *Towards perpetual peace* versión original. Versión consultada (1998). “La paz perpetua”, en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres / Crítica de la razón práctica/ La paz perpetua*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- LAJOUS, Alejandra (2007). *Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar*. Editorial Océano. México.
- LOPEZ AYLLÓN, Sergio (1984). *El derecho a la información*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- LOPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO Mauricio (2009). Coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- LUJAMBIO, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano. México.
- LUNA PLA, Issa (2009). *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*. Universidad Autónoma de México. México.
- MADISON, James et al. (1957) *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAGALONI, Beatriz (2006). *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge University Press. NY, USA.
- MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. Eds. (2010). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press. USA.
- MAINWARING S. & WELNA C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. London.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2003). *La Profesionalización de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid
- MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada*. Crítica a la interpretación del cambio político en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

- MERINO, Mauricio (2005). *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / CIDE, México.
- MILL, John Stuart (2007). *Del gobierno representativo*. Ed. Tecnos.
- MORRIS, Stephen (2009). *Political Corruption in Mexico*. The impact of Democratization. Lynne Rienner Publishers. USA.
- MORRIS, Stephen D (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Ed. Siglo XXI. México
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela (2004). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. UK.
- NUÑEZ, Ernesto (2012). *Crónica de un sexenio fallido*. Grijalbo. México.
- OJEDA, Rosa Icela y Ortega, Rogelio (1998). *Política: globalización, transición y democracia*. Quadrivium Ed. México.
- OSTROM, Elinor (2005). OSTROM, Elinor (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press. New Jersey. USA.
- PALAZUELOS, Antonio (1998) *La globalización financiera: la internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Síntesis, Madrid.
- PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press. UK.
- PUTNAM, Robert D (1992). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. USA.
- ROMERO, César (1995). *Salinas a Juicio*. Editorial Planeta. México.
- ROSS R. Stanley (1982). *Los profetas de la ruina, los analistas de crisis y la estabilidad política mexicana* citado en: HARVEY, Neal (1993). *Mexico's dilemmas of*

- transition. The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press. New York.
- SÁNCHEZ de Diego, Manuel (2008). Coord. *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid.
- SCHERER GARCÍA, Julio (2012). *Calderón de cuerpo entero*. Grijalbo. México.
- SCHUMPETER Joseph (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Taylor & Francis e-Library. USA, 2003.
- SILBERGH, David (2001). *Doing dissertations in politics*. Routledge Ed. United Kingdom.
- SILVA-HERZOG, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México.
- SOSA, José (2011). *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Siglo XXI Eds. México.
- TAFOLLA, Rolando et al. (2006) *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- THELEN, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. UK.
- UGALDE, Luis Carlos (2012). *Por una democracia eficaz*. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012. Ed. Aguilar. México.
- VILLAMIL, Genaro. (1993) *Sucesión pactada: la ingeniería política del Salinismo*. Plaza y Valdés Editores. México.
- WEBER, Max (2010) *¿Que es la burocracia?*; traducción Rufino Arar. Ed. Dialogo abierto. México
- ZÁRATE, Alfonso et al. (2004). *Fox: los días perdidos*. Editorial Océano. México.

## Capítulos de libros

- ACKERMAN, John (2009). “The 2006 Elections: Democratization and Social Protest”, en: SELEE & PESCHARD. Eds. *Mexico’s Democratic Challenges*. Woodrow Wilson Center Press. USA.
- ALASDAIR, Roberts (2006) “Dashed expectations: governmental adaptation to transparency rules”, en Hood and Heald. *Transparency the key to better governance?*. Oxford University Press. UK.
- ALIANZA CÍVICA (2004). “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la presidencia de la República de Ernesto Zedillo,” en: Instituto Federal de Acceso al Información Pública. *El derecho a la información en México*. Un diagnóstico de la sociedad. IFAI, México.
- ANDRADE GARCÍA, Graciela (2000). “El blindaje, paracaídas emergente de la política económica Zedillista”, en: Solís de Alba, Alicia. et al. *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio Zedillista*. Ed. Itaca, México.
- BALTAZAR, Atzimba y GUERRERO, Juan Pablo (2005). “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en: Concha Cantú, Alejandro y López Ayllón, Sergio, coords. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, 1a. reimp. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México.
- BAROUH, Emmy (2002). “Práctica del derecho de acceso a la información en la experiencia comparada”, en: Villanueva Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.). *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, Universidad Iberoamericana. México.
- BATRES GUADARRAMA, Martí (2000). “La legislación electoral, partidos políticos y procesos electorales”, en: Solís de Alba, Alicia. et al.: *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio Zedillista*. Ed. Itaca, México.

- BIZBERG, Ilán y ZAPATA, Francisco (2012). “Movimientos Sociales” en: Ordorica, Manuel y Prud’homme, Jean-François. Coords. *Los grandes problemas de México*. 1ra ed. abreviada. Colegio de México. México.
- BLONDEL, Jean (2006). “About Institutions, mainly, but not exclusively, Political”, en: RHODES et al. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. UK.
- BREZNITZ, Dan (2009). “Slippery Paths of (Mis)Understanding? Historically based explanations in Social Science”, en: Schreyögg G. & Sydow J., Eds. *The Hidden Dynamics of Path Dependence: Institutions and Organizations*. Palgrave McMillan. UK.
- CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto (2001). “El derecho a la información propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en: VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ R., Rodrigo. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- CORDOVA, Arnaldo (2009). “La democratización en México. Alternancia y Transición” en: Rodríguez Araujo Octavio, coord. *México ¿un nuevo régimen político?* Ed. Siglo XXI. México.
- CORDOVA, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”, en: ZOVATTO y OROZCO. *Reforma política y electoral de América Latina 1978-2007*. UNAM. México.
- COSSIO, José R. (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”, en: ACKERMAN, John. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI. México.
- DARBISHIRE, Helen (2007). “Normativa y realidad europea en el acceso a la información. La evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España”, en: SANCHEZ de Diego, Manuel. Coord. *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid.



- DOYLE, Kayte (2003). “Acceso a la información en México”, en: Blanton, Thomas S. et al. (coords.). *Derecho de acceso a la información pública en América*. México. Universidad de Occidente.
- FOX, Jonathan (2005). “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en: ACKERMAN, John coord. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México.
- GUERRERO G., Eduardo & RAMÍREZ, Leticia (2006). “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en López A. Sergio coord. *Democracia, transparencia y constitución: propuesta para un debate necesario*. UNAM, México.
- GUERRERO, Juan Pablo (2005). “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI/CIDE. México.
- HEALD, David (2006). “Varieties of transparency”, en: HOOD, C. & HEALD, D. *Transparency: the key to better governance?*. Oxford University Press. London.
- ISUNZA, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en: IZUNZA, E. y OLVERA A. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- JUNCO DE LA VEGA, Alejandro (2001). “Acceso a la información y periodismo en México”, en: Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coord.). *El derecho de Acceso a la Información: visiones desde México y la experiencia comparada*. Universidad Iberoamericana-Fundación Konrad Adenauer. México.
- KUIPERS, Sanneke and BOIN, Arjen (2010). “Path Dependence, Institutionalization and the Decline of Two Public Institutions”, en: Schreyögg G. & Sydow J., Eds.

*The Hidden Dynamics of Path Dependence: Institutions and Organizations*.  
Palgrave McMillan. UK.

LEVI, Margaret (1997). "A model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", en Lichbach, Mark & Zuckerman Alan, eds. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press.

LOPEZ AYLLÓN, Sergio (2000). "Derecho a la información como derecho fundamental" en: CARPIZO & CARBONELL, Coords. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Universidad Autónoma de México.

LOPEZ AYLLÓN, Sergio (2005). "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal", en: Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.

MATEOS DÍAZ, Araceli (2011). "Satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Diferencias estatales en México", en: MARTÍ Puig et al. [Eds]. La democracia en México. *Un análisis a 10 años de la alternancia*. Ed. Bellaterra. Barcelona.

MERINO, Mauricio (2008). "La transparencia como política pública", en: ACKERMAN, John coord. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Ed. México.

MORENO, CRISP and SHUGART (2003). "The accountability deficit in Latin America", en: MAINWARING S. & WELNA C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. London.

NAVA GOMAR, Salvador (2002). "El derecho de acceso a la información en el Estado constitucional. Apuntes para el caso mexicano", en: Villanueva, Ernesto y LUNA PLA, Issa (coord.). *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, Universidad Iberoamericana. México.

- ORTIZ PINCHETTI, J.A., (1998). “La transición mexicana: avances y retos” en: ALMEYRA, G. y otros.. *La Transición Difícil*. Ediciones La Jornada. México.
- SANDERS, Elizabeth (2006). “Historical Institutionalism” en: RHODES et al. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. UK.
- SANDOVAL, Irma (2008). “Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: el caso del Banco de México”, en: ACKERMAN, John. *Más allá del acceso a la información*. Siglo XXI ed. México.
- SEWELL, William H. 1996. "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology.", en Terrance J. McDonald & Ann Arbor, eds. *The Historic Turn in the Human Sciences*. University of Michigan Press.
- VILLANUEVA Ernesto (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: MERINO, Mauricio, coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI. México.
- VILLANUEVA Ernesto (2006). “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública” en: LOPEZ Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- VON BEYME, Klaus (2006). “Political Institutions—Old and New”, en: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. UK.
- WEINGAST, Barry (2002). ”Rational choice Institutionalism”. in: Katznelson, I. & Milner, H. Eds. *Political Science: The state of the discipline*. Editorial Norton. New York. USA.

### **Publicaciones académicas**

- [monografía] UNAM / CIDE (2007). *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información Pública en México*. Octubre. Centro de Investigaciones Jurídica. UNAM / CIDE.

- [monografía] GAMBOA MONTEJANO, Claudia (2007). *Transparencia y Acceso a la Información Pública. Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior*. Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- [monografía] Instituto de Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2013). *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación*. México.
- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2008). “Leyes de acceso a la información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia*, no.7. Julio. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
- AGRELL & GAUTIER (2012). “Rethinking Regulatory Capture”. *Discussion Papper 2012/15*. CORE Université Catholique de Louvain.
- AGRELL & GAUTIER (2012). Rethinking regulatory capture. *Discussion paper, 6th International CRESSE Conference on "Advances in the Analysis of Competition Policy and Regulation"*.
- AGUILAR RIVERA, J. Antonio (2008). “Transparencia y democracia: claves para un concierto”. *Cuadernos de transparencia*, núm. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México., p. 12.
- ALMANZAR, ASPINWALL & CROW (2015). *Working paper*. “What Happens to Freedom of Information in Times of Crisis? The Case of Mexico in the War on Drugs”. México.
- BARQUIN, Manuel (1987). La reforma electoral de 1986- 1987. Retrospectiva y Análisis. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL*. San José de Costa Rica.
- CARPIZO, Jorge (1980). “La reforma política de 1977”. *Estudios de Derecho Constitucional*. México. UNAM.

- COASE, Ronald (1960). "The problem of social cost". *Journal of Law and Economics*, vol 3.
- CRESPO, José Antonio (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Auditoría Fiscal de la Federación*. México.
- DAL BÓ, Ernesto (2006). "Regulatory capture a review". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, no. 2.
- DIAMOND & MORLINO (2004). "Quality of Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 15, no.4, Octubre.
- ESCOBEDO, J. Francisco (2002). "Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". *Derecho Comparado de la Información*, núm. 2, julio-diciembre. México.
- FOX et al. (2011). "Delivering Transparency: To What Degree Does the Mexican Government Respond to Public Information Requests?" *Gestión y política pública*, CIDE, 20(1). México.
- FOX J. & HAIGHT E. (2011). ¿Cómo responden las instituciones a las resoluciones del IFAI?: Un estudio piloto. El caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2005-2006. *Revista Gestión y Política Pública*. Enero, vol.20, no.1. México.
- FOX, Jonathan (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, Volume 17, N° 4-5, Agosto.
- GUERRERO y BOOKMAN (2009). "Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act", *Mexican Law Review*, vol. 1, no. 2, Enero – Junio, p. 49.
- ISUNZA, Ernesto (2003). "Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política Mexicana". *Latin American Studies Asociation*. Dallas,

Texas. Reunión 27-29 de marzo 2003. [recurso Electrónico] en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>.

ISUNZA, Ernesto (2004). El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). *Cuadernos de la Sociedad Civil*. Núm. 8, Proyecto “Sociedad Civil, espacio público y democracia en México”. Universidad Veracruzana, Xalpa.

KINGSTON Christopher & CABALLERO, Gonzalo (2008). ”Comparing Theories of Institutional Change”. Amherst College, [recurso electrónico] en: <http://www3.amherst.edu/~cgkingston/Comparing.pdf>.

LAFFONT, Jean-Jaques & TIROLE, Jean (1991). “The politics of Government Decision-Making: A theory of Regulatory Capture”. *The Quaterly Journal of Economics*. Vol. 106, no. 4. November.

LOPEZ AYLLÓN, Sergio (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”. *Cuadernos de transparencia*, núm. 17. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

MAHONEY, James (2000). “Path Dependence in Historical sociology”. *Theory and Society*, vol. 29, num.4.

MAKKAI, Toni & BRAITHWAITE, John (1992). “In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture”. *Journal of Public Policy*, vol. 12, no. 1. Jan–Mar.

MARCH James & OLSEN Johan (1984). “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *American Political Science Review*, 78 (3).

MARCH, James & OLSEN, Johan (1989). “Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics” *The Free Press*. New York., p. 40.

MARTIMORT, David (1999). “The life cycle of regulatory agencies: Dynamic capture and transaction costs”. *The Review of Economic Studies*; Oct, vol. 66, no. 229.

- MOE, Terry (2003). "Power and political institutions". *Paper read at conference on Crafting and Operating Institutions*. April 11-13, 2003, Yale University, New Haven. USA.
- MORRIS, Stephen D. (2005). "Review: Mexico's long awaited surprise". *Latin American Research Review*, vol.40, num. 3.
- PASTOR, Manuel Jr. & WISE Carlos (2005). "The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in México" *Latin America Politics and Society*, vol. 47, num. 4.
- PIERSON, Paul & SKOCPOL Theda (2000). "Institucionalismo Histórico en Ciencia Política Contemporánea". *Revista Uruguay de Ciencia Política*. Vol. 17, no. 1. Texto original en inglés en: *Political Science: State of the Discipline*, editado por Ira Katznelson y Helen V. Milner. W.W. Norton. New York (páginas 693-721).
- PIERSON, Paul (2000). "The limits of Design: Explaining Institutional Change". *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol.13, no. 4. October.
- PIERSON, Paul (2000a). "Not just what but when: Timing and sequence in Political Process". *Studies in American Political Development*, no. 14. Spring.
- PIERSON, Paul (2000b). "Increasing returns, Path dependence, and the study of Politics". *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2. Junio.
- POSNER, Richard (1974). "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2. Otoño.
- RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008). Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernillo de Transparencia*, núm. 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México

- SCHEDLER, Andreas (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de Transparencia*. núm. 3. Octubre. Instituto Federal Acceso a la Información Pública, México.
- SCHOFIELD, Norman (1985). "Anarchy, Altruism and Cooperation: A review". *Social Choice and Welfare*, no. 2.
- SERRA, Gilles (2013b). Was Mexico's 2012 election undemocratic?: assessing the fraud accusations. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F. *Documento de trabajo #259*. Octubre.
- SMULOVITZ, Catalina & PERUZZOTTI, Enrique (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4.
- STIGLER, George. (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2.
- TENORIO, Guillermo (2012). *Seminario "Las iniciativas en materia de Transparencia"*. Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM. 07 de noviembre.
- TORRES & HERNÁNDEZ, 2008 "Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano". *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, núm. 3, septiembre-diciembre.



## Recursos electrónicos

Administración de Vicente Fox, en:  
<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/9/files/archivos/sip-5049.pdf>

Article 19. Freedom on information, en: <http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html> consulta: 08 de Julio de 2013.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [Recurso electrónico].  
Fuente:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>, consulta: 24 de agosto de 2012.

Banco Mundial. *Indicadores por país* [recurso electrónico] en:  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/MX-XJ?display=graph>, consulta: 21 de marzo de 2013.

Cámara de Diputados Federal. H. Congreso de la Unión. Diario de debates. [recurso electrónico] en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/>

Centre for Law and Democracy. *Global Right information update*. Julio 2013. [recurso electrónico]:  
<http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/GRTIU.pdf>

Centro de Análisis e investigación FUNDAR (20 agosto, 2013). *Grave retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas*. [versión electrónica]:  
<http://fundar.org.mx/mexico/?p=10845>, consulta 23 agosto, 2013

Centro de Investigación y Docencia Económica (2010). *Métrica de la transparencia*, [recurso electrónico] en:  
<http://www.metricadetransparencia2010.cide.edu/metrica.html>, consulta 15 de enero 2014.

CEPAL (junio 2012). *Informe Macroeconómico*, [recurso electrónico] en:  
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/Mexico-completo-web.pdf>, consulta: 27 de marzo 2013.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2004). *Informe de Labores* [recurso electrónico] en: [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/informe\\_2004.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/informe_2004.pdf)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=615:tzotziles-batsil-winik-otik--tzeltales-winik-atel-tseltal&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=615:tzotziles-batsil-winik-otik--tzeltales-winik-atel-tseltal&catid=54:monografias-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=62)

Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública COMAIP (31 de agosto 2012). *Acta de la 3er Asamblea Nacional Extraordinaria*, [recurso electrónico] en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comaip/ActaIIIASambleaExtraordinariaCOMAIP.pdf>, consulta 10 de julio 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Análisis y medición de la pobreza*, [recurso electrónico] en: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>, consulta: 27 de marzo de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 [recurso electrónico] en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf), consulta 5 de enero 2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gomes Lund et al. vs. Brasil*. Sentencia 24 de noviembre 2010, [recurso electrónico] en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf), consulta 10 diciembre 2015.

Ernesto Zedillo (01 Septiembre de 2000). *Sexto informe de Gobierno*, cap. 2, apartado 8. En: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>.

FOIANet: <http://www.foiadvocates.net/>

Fondo Monetario Internacional (28 de noviembre 2012). “El Consejo Ejecutivo del FMI concluye la consulta del Artículo IV 2012 con México”. *Comunicado 12/133* [recurso electrónico]: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn12133.htm>, consulta: 21 de marzo de 2013.

FUNDAR Centro de análisis (2014). *Índice del Derecho de Acceso a la Información de México*, por TERRAZAS T. Renata, [recurso electrónico] en: <http://idaim.org.mx/>, consulta 12 de enero 2015.

Human Rights Watch (26 de noviembre 2013). “México: el decepcionante primer año del gobierno de Peña Nieto”, [recurso electrónico] en: <http://www.hrw.org/es/news/2013/11/26/mexico-el-decepcionante-primer-ano-del-gobierno-de-pena-nieto>, consulta 14 de mayo de 2014.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). *Cumplimiento de resoluciones* [recurso electrónico], en: [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/AIP-Cumplimientos-de-Resolucion.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Cumplimientos-de-Resolucion.aspx)

Instituto Federal Electoral (2012). *Las Elecciones del primero de Julio: Cifras, Datos, Resultados* [recurso electrónico] en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>, consulta 20 de enero 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnologías de información y comunicaciones en los hogares*, gráfica 1 en p.9 [recurso electrónico] en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MODUTIH/MODUTIH2013/MODUTIH2013.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MODUTIH/MODUTIH2013/MODUTIH2013.pdf), consulta 10 de enero 2015.

Organización de Estados Americanos (2010). *Informe especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. [recurso electrónico] en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/paises.asp>, consulta 25 de julio 2014.

Organización de Estados Americanos. *Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio* [recurso electrónico] en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=269&IID=2#\\_edn7](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=269&IID=2#_edn7), consulta 15 de enero 2013.

Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [Recurso electrónico]. Fuente: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consulta: 23 de agosto de 2012.

Organización de los Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [Recurso electrónico]. Fuente: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), consulta: 24 de agosto de 2012.

Procuraduría General de la República. *Misión y visión*, en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/vision%20y%20mision.asp>

Secretaría de Gobernación *Misión y visión*, en: [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Mision\\_OM](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Mision_OM)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Misión y visión*, en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Paginas/visionMision.aspx>

Secretaría de la Función Pública, *Programa Anticorrupción*. [recurso en línea]: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/citcc.html>

Senado de la República. Gaceta Parlamentaria. [recurso electrónico] en : <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1855>

Transparency International. *Corruption Perception Index 2012*. [recurso electrónico]: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>, consulta: 01 de julio de 2013.

Wikipedia. Historia de la Computación, [recurso electrónico] en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Historia\\_de\\_la\\_computaci3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Historia_de_la_computaci3n), consulta 10 febrero 2014.

## Legislaciones

Colombia. *Ley n° 57*, 05 de Julio de 1985, Ley por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

Estados Unidos. *Freedom of Information Act*. Consulta del texto íntegro con todas sus enmiendas: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 6to. Constitucional, reforma del 06 de diciembre de 1977. Diario Oficial de la Federación.

México. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11 de Junio de 2002.

México. *Ley No. 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero*, publicada el 15 de junio de 2010

México. *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis número LXXXIX/1996*, 24 de junio 1996. México, Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, III, tesis: P. LXXXIX/96; IUS: 200111. p. 513 [recurso electrónico] en: <http://www.dplf.org/uploads/1191961649.pdf> consultado: 01 de octubre de 2012

Organización de Estados Americanos. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. Aprobada el 8 de junio de 2010, [recurso electrónico] en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf), consulta 2 de enero 2016.

Perú. *Ley n° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 13 de Julio de 2002.

## Otros recursos

*Enciclopedia of Political Science* (2011). KURIAN, George T. Et al, Ed. CQ Press. Washington, USA., vol.3.

*Encyclopedia of Political Theory* (2010). BEVIR, Mark editor. SAGE Publications Inc. USA, vol. 3.

*Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico*. (1897). DE MIGUEL, Raimundo. Sáenz de Jubera Hermanos Editores. Madrid. II Edición.

*Real Academia Española*. Vigésima segunda edición, en <http://www.rae.es/rae.html>

*SAGE Encyclopedia of Business, ethics and society* (2008). HOOKER, John. Ed; SAGE Publications, Inc [recurso electronico] en: <http://knowledge.sagepub.com/view/ethics/n735.xml>

*SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (2008). GIVEN, L.M. Eds., Sage Publications. California. volume 2.

## Notas periodísticas

ADN Político (31 de julio 2013). “Raúl Salinas queda exonerado de enriquecimiento ilícito” [recurso electrónico] en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/07/31/raul-salinas-queda-exonerado-de-enriquecimiento-ilicito>. Consulta 01 de noviembre 2014.

AGUILAR Camín, Héctor (1987). “Una pequeña historia”. *Revista Nexos*, núm. 111. Marzo, [recurso electrónico]: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&v2print&Article=267129>, consulta: 20 febrero de 2013.

AGUILAR, Rubén & CASTAÑEDA, Jorge (13 de Octubre 2012). “La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón”. *Revista Proceso*, núm. 1876.

ARANDA, Jesús (26 de agosto 2010). “Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate”. *Diario la Jornada*. México.

BECERRIL, Andrea y BALLINAS, Víctor (02 de mayo 2014). “Impera reparto de cuotas en la elección de comisionados del Ifai: legisladores”. *Diario la Jornada*. [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/02/politica/014n3pol>

BOOTH, William (29 de noviembre 2012). “Mexico’s crime wave left about 25,000 missing, government documents show”. *The Washington Post*.

CABRERA, Rafael (06 diciembre 2013). “Con el Instituto Nacional Electoral, las elecciones están en riesgo: IFE”, *Animal Político* [recurso electrónico] en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/con-el-instituto-nacional-electoral-las-elecciones-estan-en-riesgo-ife/#axzz39Bjife8V>, consulta 20 de julio de 2014.

CANTÚ, José (2008). “Lo que su libro oculta”. *Revista Proceso*, núm. 1669. Octubre.

CARBONELL, Miguel (25 de octubre 2001). “La estrategia del caracol”. *Diario Reforma*, México.

- CNN Expansión (10 de enero 2014). “Reforma financiera, publicada en el DOF” [recurso electrónico] en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/01/10/hacienda-oficializa-reforma-financiera>, consulta 20 de mayo de 2014.
- CNN México (24 de noviembre 2013). “México Opina”, [recurso electrónico] en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/24/la-seguridad-y-la-economia-pendientes-del-primer-ano-de-pena-nieto>, consulta 12 de mayo de 2014.
- CÓRDOVA, Arnaldo (19 de febrero 2012). “¿Dónde está el nuevo PRI?” *Diario la Jornada*, [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/19/politica/006a1pol>, consulta 05 de julio 2015.
- CORTES, Nayelli (10 de septiembre 2012). “Peña presenta iniciativa para fortalecer a IFAI”. *El Universal* [recurso electrónico] en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/869422.html>. Consulta 19 de agosto 2013.
- DEL VILLAR, Samuel I (08 de noviembre 2004). “Fobaproa – IPAB: la deuda de la corrupción”. *Diario la Jornada* [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/08/006a1pol.php?origen=index.html&fly=1>. . Consulta 21 de agosto 2013.
- DELGADO, Álvaro (10 de Julio 2011). “Los oscuros arreglos del 2006”. *Revista Proceso*, núm. 1810.
- DELGADO, Álvaro y SCHERER, María (13 de mayo 2001). “La disputa por la ley de acceso a la información”. *Diario El Norte*. Monterrey.
- DIARIO El Informador (03 de octubre 1968) “Trágico choque con el Ejército, ayer”. México., Numero 18.148. Primera plana. Hemeroteca.
- DIARIO la Jornada (15 de agosto de 2001). “Ley indígena. Nace muerta, es una ‘traición’ del gobierno, afirma CNI”.



DIARIO Reforma (12 de abril de 2006). “Justifica Ejecutivo leyes imperfectas”.

DOMÍNGUEZ, Alejandro y MARTÍNEZ, Mayra (31 de marzo 2014). “Debate telecom: ¿qué quieren Ejecutivo y partidos en leyes secundarias?”. *Diario Milenio*. México.

DIARIO la Jornada, Editorial (2 de diciembre 2013). “Peña, balance a un año de su gobierno”, [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/02/editorial-estancamiento-y-crisis-industrial-5443.html>, consulta 15 de mayo de 2014.

FERNÁNDEZ VEGA, Carlos (02 de agosto 1999). “Expediente Fobaproa”. *Diario la Jornada*.

FUENTES, Víctor. “Da Fox ‘Fast track’ a la ley Televisa. *Diario Reforma*, 12 de abril de 2006.

GARCÍA, Imelda (22 de agosto 2013). “Senadores y diputados sesionarán en el Centro Banamex”. ADN Político [recurso electrónico] en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/08/22/senadores-y-diputados-sesionaran-en-el-centro-banamex>, consulta 16 de mayo de 2014.

GARCÍA, Imelda (25 de diciembre 2013). “6 reformas clave de Peña aprobadas por el Congreso en 2013”, ADN Político, [recurso electrónico] en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/19/las-6-reformas-aprobadas-por-el-congreso-que-presume-pena>, consulta 16 de mayo de 2014.

HERNÁNDEZ, Anabel (13 de mayo de 2012). “Encuentran 49 cuerpos mutilados en Cadereyta”. *Diario Milenio*.

MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto (14 de septiembre 2007). “Reforma fiscal, aprobada con IETU y gasolinazo”. *Diario la Jornada*.

MÉXICO INFÓRMATE (04 de septiembre 2012). “Posicionamiento México Infórmate ante iniciativas de EPN”, [recurso electrónico] en:

<http://rendiciondecuentas.org.mx/posicionamiento-mexico-informate-ante-iniciativas-de-epn-2/>, consulta 12 de julio 2014.

MÉXICO INFÓRMATE y el COLECTIVO POR LA TRANSPARENCIA. Reproducción de carta integra en Aristegui Noticias [recurso electrónico] en: <http://aristeguinoticias.com/1007/mexico/en-carta-a-beltrones-culpan-a-diputados-del-pri-por-retraso-en-reforma-de-transparencia/>, consulta 20 de julio 2014.

MIRANDA, Juan Carlos (1 de diciembre 2013). “El primer año de Peña Nieto, uno de los más difíciles para el sector industrial: empresarios” *Diario la Jornada* [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/01/el-primer-ano-de-pena-nieto-uno-de-los-mas-dificiles-para-el-sector-industrial-empresarios-7285.html>, consulta 15 de mayo de 2014.

MIRANDA, Juan Carlos (2 de diciembre 2013). “Pocos avances en crecimiento económico durante el primer año de Peña Nieto: CCE”. *Diario la Jornada* [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/02/pocos-avances-en-crecimiento-economico-durante-la-administracion-de-pena-nieto-cce-1455.html>, consulta 15 de mayo de 2014.

MIROFF, Nick (13 de abril 2014). “Mexico’s President Enrique Peña Nieto slumps in polls despite policy wins” *The Washington Post* [recurso electrónico] en: [http://www.washingtonpost.com/world/mexicos-president-enrique-pena-nieto-slumps-in-polls-despite-policy-wins/2014/04/13/4d1c9f53-bafc-4d2e-9ad7-543a5e315899\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/mexicos-president-enrique-pena-nieto-slumps-in-polls-despite-policy-wins/2014/04/13/4d1c9f53-bafc-4d2e-9ad7-543a5e315899_story.html), consulta 22 de julio de 2014.

NAJAR, Alberto (29 de noviembre de 2012). “México: seis momentos controvertidos del sexenio que termina”. *British Broadcast Corporation news*. [recurso electrónico]: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121129\\_seis\\_momentos\\_controvertidos\\_de\\_un\\_sexenio\\_dcg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121129_seis_momentos_controvertidos_de_un_sexenio_dcg.shtml), consulta: 15 de marzo 2013.

QUESADA, Juan Diego (09 de agosto 2013). “La victoria final del hermano incómodo”. *Diario el País* [recurso electrónico] en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376057320\\_041450.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376057320_041450.html), consulta 01 de noviembre 2014.

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS (13 de septiembre 2012). “Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción”, [recurso electrónico] en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/propuestas-e-iniciativas-en-materia-de-transparencia-y-combate-a-la-corrupcion/>, consulta 12 de julio 2014.

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS (23 de marzo 2012). “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, [recurso electrónico] en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>, consulta 10 de julio 2014.

REUTERS (06 de febrero 2014). “Popularidad de Peña Nieto cae en el primer año de gobierno”, *Diario el Financiero* [recurso electrónico] en: <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/popularidad-de-pena-nieto-cae-en-el-primer-ano-de-gobierno.html>, consulta 12 de mayo de 2014.

REVISTA PROCESO (17 de septiembre 2014). “Pide Ifai al Senado aprobar sin cambios la reforma en materia de transparencia” [recurso electrónico] en: <http://www.proceso.com.mx/?p=352976>, consulta 23 de julio 2013.

REVISTA PROCESO (31 de marzo 2006). “PAN y PRI consuman pacto: Aprueban la ‘Ley Televisa’ en el Senado”.

ROBLES, Leticia (10 de agosto 2012). “Peña arranca con ley anticorrupción; PRI impulsará iniciativa en septiembre”. *Diario Excelsior* [recurso electrónico]: <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/10/nacional/852767>, consulta 20 de julio 2015.

ROBLES, Leticia (29 de noviembre 2013). “PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética”, *Diario Excelsior* [recurso electrónico] en:

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/29/931086>, consulta 15 de mayo de 2014.

RODRIGUEZ, Israel (17 de noviembre de 2012). “En el sexenio de Calderón, el menor crecimiento en 24 años, según INEGI”. *Diario la Jornada*, Sección de Economía, [recurso electrónico] en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/17/economia/026n1eco>, consulta: 21 de marzo de 2013.

SALAZAR, Claudia (4 de mayo de 2006). “Buscan anular la ley Televisa”. *Diario Reforma*.

SIMONNET, Carole (11 de agosto 2013). “Agenda extraordinaria, políticos ordinarios”. *Diario Reforma* [versión electrónica], en: <http://reforma.vlex.com.mx/vid/agenda-extraordinaria-pola-ordinarios-453070914>, recuperado el 20 de agosto 2013.

TERRAZAS, Renata (14 de septiembre 2012). “Razones para transparentar a México”, [recurso electrónico] FUNDAR Centro de análisis e investigación, en: <http://fundar.org.mx/razones-para-transparentar-mexico/#.VAT6eVYuFjA>, consulta 12 de julio 2014.

VILLAMIL, Jenaro (15 de junio 2010). “Tiempos violentos”. *Revista Proceso* [edición electrónica] en: <http://www.proceso.com.mx/105093/tempos-violentos>, consulta: 26 de agosto de 2013.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (02 de julio 2013). “One Year after Enrique Peña Nieto’s Election” [recurso electrónico] en: [http://www.wola.org/commentary/one\\_year\\_after\\_enrique\\_pena\\_nieto\\_s\\_election](http://www.wola.org/commentary/one_year_after_enrique_pena_nieto_s_election), consulta: 22 de julio 2014.